

EU- og EØS-midler på miljøområdet i Sentral- og Øst-Europa

Er midlene komplementære og retter de seg mot de reelle miljøutfordringene?

Erik Cockbain



EU- og EØS-midler på miljøområdet i Sentral- og Øst-Europa

Er midlene komplementære og retter de seg mot de reelle
miljøutfordringene?

Erik Cockbain
cockbain@gmail.com

Desember 2006



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright (C) Fridtjof Nansen Institute 2006-12-01

Title

EU- og EØS-midler på miljøområdet i Sentral- og Øst-Europa. Er midlene komplementære og retter de seg mot de reelle miljøutfordringene?

(EU and EEA Funding for the Environment in Central and Eastern Europe. Are the Funding Schemes Complementary and do they Target the Real Environmental Challenges?)

Author

Erik Cockbain

Publication Type and Number

FNI Report 17/2006

Pages

44

ISBN

82-7613-503-X

ISSN

0801-2431

Abstract

After the accession of ten new member states to the EU in 2004, EEA's EFTA members (Norway, Iceland and Liechtenstein) established the EEA Financial Mechanism and the Norwegian Financial Mechanism to support social and economic cohesion within the enlarged EEA. Poland, Hungary and The Czech Republic are the three largest beneficiary states and are to receive 2/3 of the available funds. Protection of the environment is one of the main priority sectors, and this report compares the "EEA-grants" to the EU's own environmental financing. This is done in order to discuss how the funding schemes differ in their approach to the environmental challenges in Central and Eastern Europe and to what extent they relate to each other. These are the main conclusions:

- The framework documents for the EEA-grants give broad definitions of the environmental priority areas that resemble the EU's financing schemes and the priorities in the Sixth Environmental Action Plan.
- There is little common direction to the environmental financing in the three different countries. The framework documents and the first open calls show that biodiversity and non-investment projects for capacity building are somewhat more popular in Hungary and The Czech Republic, while Poland is more focused upon large infrastructural projects related to energy saving, waste and water treatment.
- The first open calls have been very popular and ten times the available funding has on average been applied for in the beneficiary states. Most applications are within areas that are already covered by Structural Funds from the EU, but as the EEA-grants cover smaller projects than the EU, these funds have become popular amongst local municipalities.
- Blockgrants establishing NGO and research funds will be important for spreading the EEA-grants throughout society, for non-investment and biodiversity projects, as these sectors are losing out in the open calls.
- Some policy recommendations on how the EEA-grants can improve in the area of environmental financing are given in the last chapter.

Keywords

Environmental financing, EEA-grants, EU-funds, Central and Eastern Europe.

Orders to:

Fridtjof Nansen Institute
P.O.Box 326, 1326 Lysaker, Norway
Tel: (+47) 67111900 / Fax: (+47) 67111910
post@fni.no / www.fni.no

Innhold

| | |
|---|------------|
| Forord | iii |
| Sammendrag | v |
| 1 Innledning | 1 |
| 1.1 Samsvarende og komplementær miljøfinansiering | 1 |
| 1.2 EØS-midler og EUs miljøarbeid | 2 |
| 1.2.1 Grunnlaget for miljøarbeid i EU | 2 |
| 1.2.2 Norsk deltakelse i EUs miljøarbeid | 2 |
| 1.3 Det geografiske omfanget | 4 |
| 1.4 Kildekritikk | 5 |
| 2 Nye EU-medlemmer - nye miljøutfordringer | 7 |
| 2.1 Det sjette miljøhandlingsprogrammet | 7 |
| 2.1.1 Klimaendringer | 8 |
| 2.1.2 Biodiversitet | 8 |
| 2.1.3 Helse og miljø | 9 |
| 2.1.4 Bærekraftig forvaltning av naturress. og håndtering av avfall | 9 |
| 2.2 Institusjonelle utfordringer | 10 |
| 2.2.1 Kapasitetsbygging | 10 |
| 2.2.2 Motstridene interesser | 10 |
| 2.2.3 Styrking av sivilsamfunnet | 10 |
| 3 EU-finansiering av miljøarbeid | 11 |
| 3.1 Strukturfondene | 11 |
| 3.1.1 Realisering av samholdningspolitikken | 11 |
| 3.1.2 Strukturfondsmidler til miljøet i Polen, Ungarn og Tsjekkia? | 13 |
| 3.2 LIFE – EUs fellesskapsprogram for miljø | 14 |
| 3.3 Andre relevante fellesskapsprogrammer | 15 |
| 3.3.1 EUs rammeprogram for forskning og utvikling | 15 |
| 3.3.2 Intelligent Energy for Europe | 15 |
| 3.4 Fondene for landbruk og fiskeri | 16 |
| 3.5 Oppsummering av EU-midler til miljøarbeid | 16 |
| 4 EØS-finansieringsordningene | 19 |
| 4.1 EØS-midler på miljøområdet | 19 |
| 4.1.1 Særfondene | 20 |
| 4.1.2 Forskning | 20 |
| 4.2 Hvor i prosessen er vi nå? | 20 |
| 4.2.1 Polen | 21 |
| 4.2.2 Ungarn | 22 |
| 4.2.3 Tsjekkia | 22 |
| 4.3 EØS-midler i Romania og Ukraina? | 23 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.4 | Oppsummering av EØS-midler til miljøarbeid | 23 |
| 5 | Samsvarende og komplementære midler? | 25 |
| 5.1 | Finansieres arbeid med de reelle miljøutfordringene? | 25 |
| 5.1.1 | Pragmatisk miljøfinansiering | 25 |
| 5.2 | Komplementære EØS-midler? | 26 |
| 5.2.1 | Tematisk overlapp, størrelsesmessig komplementaritet | 26 |
| 5.2.2 | For komplementære midler? | 27 |
| 6 | Konklusjoner om EU- og EØS-midler på miljøområdet | 29 |
| 6.1 | Anbefalinger for fremtidige EØS-midler | 29 |
| 6.1.1 | Innsnevring av innsatsområdene | 30 |
| 6.1.2 | Øremerking av midler til miljø | 30 |
| 6.1.3 | Styrking av gjennomgående hensyn | 31 |
| 6.1.4 | Forslag til nye nisjeområder for miljøfinansiering | 31 |
| | Litteratur | 33 |
| | Liste over samtalepartnere | 37 |
| | Vedlegg | 39 |
| Vedlegg 1 | Miljøverndepartementets forslag til innsatsområder for EØS-midler | 39 |
| Vedlegg 2 | Finansieringsområder for EØS-midlene som beskrevet i protokoll 38a av EØS-utvidelsesavtalen og i MoUenes art. 6. | 41 |
| Vedlegg 3 | Oversikt over EØS-midlenes innsatsområder til miljøarbeid fra rammedokumentene | 42 |
| | Tabeller og figurer | |
| Tabell 1 | Det sjette miljøhandlingsprogrammet | 7 |
| Tabell 2 | Mål for EUs samholdighetspolitikk | 11 |
| Tabell 3 | Strukturfondskritikken | 12 |
| Figur 1 | Søknadsprosessen for EØS-midler | 21 |

Forord

Denne rapporten ble bestilt sommeren 2006 av Seksjon for geografisk rettet arbeid i Miljøverndepartementet. De ønsket seg en 30-siders utredning av hva EØS- og EU-midler finansierer på miljøområdet i de største nye EU-landene i øst, med en prosjektramme på tre månedersverk. Dette er et omfattende tema som det kan skrives langt mer enn 30 sider om. Resultatet av tre måneders arbeid er en kartlegging som forhåpentlig vil kunne gi interessant informasjon om miljøarbeid i de nye EU-landene generelt, samt belyse noen av utfordringene med å etablere gode finansieringsordninger som både giver- og mottakerlandene, og sluttbrukerne er fornøyd med. Denne utredningen vil også kunne bidra til den debatten om hvordan EØS-midlene best kan tjene norske interesser i Europa, selv om dette ikke er direkte tematisert i rapporten..

Jeg vil takke avdelingsdirektør Ingvild Swensen og seniorrådgiver Agnethe Dahl i Miljøverndepartementet for tilliten de har vist meg ved å sette i gang dette prosjektet og hjelpen jeg har fått underveis.

En stor takk rettes også til de mange personene som har svart på mine henvendelser og stilt opp til samtaler med meg i Oslo, Brüssel og Warszawa.

Sist men ikke minst må jeg få takke ledelse, forskere og studenter ved Fridtjof Nansens Institutt for en strålende arbeidsplass i tre måneder. En hjertelig takk til Jørgen Wettestad og Arild Moe for faglig veiledning og språklige innspill.

Erik Cockbain

Polhøgda/Lysaker, December 2006

Sammendrag

Som ledd i EØS-avtalen skal Norge bidra med 800 millioner euro til ”den sosiale og økonomisk utjevningen” i de nye EU-landene Polen, Ungarn og Tsjekkia. Miljø er et av satsningsområdene, og i denne rapporten jevnføres bruken av EØS-midler på miljøområdet med EUs egne finansieringsordninger. Siden EØS-midlene er i implementeringsfasen, mens EU-midlene for den nye budsjettperioden fra 2007 fortsatt er på tegnebrettet, benyttes rammedokumenter og utlysningstekster, samt noe talldata fra EØS-midlenes første søknadsrunde til å sammenligne innsatsområdene til de ulike finansieringsordningene. Første del av rapporten er en oversikt over ulike typer miljøfinansiering i Sentral- og Øst-Europa. Andre del er en diskusjon av hvordan EU- og EØS-midler forholder seg til hverandre og til de reelle miljøutfordringene i disse landene. Følgende slutninger trekkes:

- Det brede tematiske spennet i rammedokumentene for EØS-midler på miljøområdet er både i tråd med både hva EU-midlene forventes å finansiere, og de fire innsatsområdene i det sjette miljøhandlingsprogrammet.
- Selv om alle hovedtemaene i det sjette miljøhandlingsprogrammet generelt dekkes i rammedokumentene til EU- og EØS-finansieringen, er det likevel en klar tendens til at det i praksis ofte er argumenter om økonomisk og sosial utvikling som får siste ord i Sentral- og Øst-Europa. Miljøutfordringer knyttet til energisparing, vann og kloakkrensing, og avfallshåndtering prioriteres fremfor biodiversitet og kapasitetsbygging.
- Det finnes forskjeller mellom landene. Utlysningene av EØS-midler i Ungarn og delvis Tsjekkia har hatt større fokus på nettopp biodiversitet og kapasitetsbygging enn i Polen. I Ungarn og Tsjekkia er det også planlagt egne sektorprogrammer for miljøfinansiering fra strukturfondene. Polske myndigheter vil derimot legge miljøfinansieringen innunder sektorprogrammet for infrastruktur. Miljøbevegelsen er redd for at det vil være lettere å nedprioritere miljøfinansieringen hvis ikke denne har sitt eget sektorprogram.
- De første utlysningene av EØS-midler har vært meget populære, og det har i gjennomsnitt blitt søkt om ti ganger flere midler enn det har vært utlyst. Det at flertallet av EØS-søknadene på miljøområdet er tematisk knyttet til felt som allerede dekkes av strukturfondene tyder på at EØS-midlenes popularitet henger sammen med at disse midlene er blitt *størrelsesmessig komplementære* til strukturfondene. I tillegg har EØS-midler trolig også blitt populære på grunn av god markedsføring i en tid da EU-finansiering har vært preget av usikkerhet i overgangsfasen til det nye langtidsbudsjettet fra 2007.
- Den størrelsesmessige komplementariteten gagnar kommunal sektor, og i alle tre landene leveres det flest EØS-søknader fra denne sektoren. I Polen og Tsjekkia var flertallet av disse søknadene for henholdsvis termoisolering og avfallshåndtering.

- Etableringen av NGO- og forskningsfond ser ut til å bli en særs viktig måte å spre EØS-midler bredt i samfunnet på. Disse fondene trekkes ofte frem som måter å bedre finansieringen av miljøområder, f.eks. kapasitetsbygging og biodiversitet, som ikke har blitt prioritert like godt i alle de åpne utlysningene.
- Det er en målsetting at de ulike finansieringsordningene skal ta høyde for, og utfylle hverandre. I praksis er det trolig rom for enda mer samarbeid mellom strukturfondene, fellesskapsprogrammer og EØS-midlene, både i mottakerlandene og på et europeisk nivå. Dette vil kunne skape flere arenaer for dialog og idéutveksling, og bedre miljøfinansieringen i Sentral og Øst-Europa totalt. Forslagene som gis i kapittel 6. kan være måter å gjøre midlene enda mer komplementære enn i dag.

1 Innledning

Tradisjonelt viktige bidragsytere til miljøarbeid i Sentral- og Øst-Europa (SØE-landene),¹ som Verdensbanken, FN og USA bremser sin finansiering når landene i regionen blir med i EU. Private stiftelser som har vært viktige for kapasitetsbygging og styrkingen av sivilsamfunnet i denne delen av Europa etter kommunismen trekker seg også ut for å kunne satse lengre østover. EU- og EØS-midlene står igjen og blir viktigere enn noen sinne. Siden EØS-midlene nettopp er iverksatt og EU-midlene har blitt kraftig omarbeidet i forbindelse med langtidsbudsjettet for 2007-2013 er det få studier som sammenligner disse midlene.

1.1 Samsvarende og komplementær miljøfinansiering

I denne utredningen stilles følgende to spørsmål:

- *Samsvarer* EU- og EØS-finansieringen med mottakerlandenes reelle miljøutfordringer?
- Er de ulike finansieringsordningene *komplementære* – utfyller de hverandre?

At EU- og EØS-midlene samsvarer med miljøutfordringene i SØE-landene betyr her at finansieringen retter seg mot de sentrale miljøproblemene i mottakerlandene. Siden disse landene er nye EU-medlemmer som strever med å implementere EUs miljølovverk er det naturlig å se landenes reelle miljøutfordringer i lys av EUs sjette miljøhandlingsprogram og de institusjonelle utfordringene knyttet til implementeringen av programmets innhold.

Komplementaritet er et sentralt mål for EU-finansiering, og innebærer at ulike finansieringsordninger tar høyde for og utfyller både hverandre og de nasjonale og lokale tiltakene som finnes på et gitt innsatsområde da dette kan gjøre finansieringen mer effektiv (Rådet 2006a: artikkel 9). En diskusjon om komplementaritet i denne utredningen kan forhåpentlig også identifisere nisjeområder innen miljøsektoren der Norge har spesielle kompetansefortrinn. Et argument her er at Norge kan benytte seg av sin posisjon utenfor EU til å styrke miljøområder som nedprioriteres av både myndigheter i SØE-landene og EU-kommisjonen i Brussel. Faren er imidlertid til stede for at EØS-midler brukes på små og dårlige prosjekter som EU ikke ønsker å finansiere. En annen viktig grunn for å tenke komplementært er at dette kan synliggjøre EØS-midlene, som ellers ville druknet i de over hundre ganger større overføringene fra EU-budsjettet.

¹ I denne utredningen bruker jeg "SØE-landene" som et samlebegrep for de åtte postkommunistiske medlemslandene fra EU-utvidelsen i 2004, og Romania og Bulgaria som blir EU-medlemmer i 2007.

1.2 EØS-midler og EUs miljøarbeid

EU-utvidelsen med ti nye medlemsland i 2004 var den største hittil og gav unionen 80 millioner nye borgere.² Allerede i 2007 utvides EU med ytterligere 30 millioner nye borgere fra Romania og Bulgaria. Medlemskap gir tilgang til store økonomiske overføringer fra EU-budsjettet som ledd i EUs politikk med å jevne ut sosiale og økonomiske forskjeller i det indre markedet og lette implementeringen av "Acquis communautaire", det omfattende EU-lovverket, i nåværende og fremtidige medlemsstater. Lovverkets miljøkapittel inneholder over 300 forordninger og direktiv³, og siden miljøproblemer ikke forholder seg til nasjonale grenser er den helhetlige miljøatsingen til EU avhengig av individuelle staters satsinger (VanDeveer & Carmin 2005).

1.2.1 Grunnlaget for miljøarbeid i EU

Miljøarbeidet i EU har utviklet seg enormt fra ikke engang å være nevnt i Roma-traktaten fra 1957, via miljøhandlingsprogrammets spede begynnelse i 1973 og til i dag der miljøet er en av tre pilarer i EUs overordnede utviklingsstrategi. EU-strategien om bærekraftig utvikling fra EU-toppmøtene i Lisboa og Göteborg i 2000 og 2001 forener miljøtenkningen med fattigdomsreduksjon, økonomisk vekst og økt konkurransedyktighet, og tar høyde for at miljøspørsmålene må angripes bredt og som en helhetlig del av EU-politikken forøvrig. Implementering og kontroll av EUs miljølovgivning må være effektiv og samkjørt i alle medlemslandene. En miks av ulike tilnærminger til miljøarbeid, ikke miljølovgivning alene, må videre benyttes for å gjøre arbeidet så effektivt som mulig. Aktiv og bred deltakelse fra hele samfunnet er et sentralt poeng i denne strategien (EU-kommisjonen 2002, Hildebrand 2005:22-38). Det sjette miljøhandlingsprogrammet (6EAP), vedtatt av Europaparlamentet og Rådet i 2002 er et sentralt verktøy for å koordinere EUs miljøutfordringer frem til 2012. Innholdet i programmet presenteres i neste kapittel (Europaparlamentet og Rådet 2002).

1.2.2 Norsk deltakelse i EUs miljøarbeid

Som et lite land og nettoimportør av forurensning har det i hele etterkrigstiden vært naturlig for Norge å være en pådriver på miljøområdet utenfor våre egne landegrenser. Vår geografiske plassering, nedstrøms for luft- og vannforurensning fra kontinentet, gjorde at vi på 1980-tallet fikk for alvor kjenne andres forurensning på kroppen, med sur nedbør og radioaktivitet fra utslipp i Sovjetunionen, Sentral-Europa og Storbritannia (Skjærseth 2004:4-6).

² Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Kypros og Malta ble EU-medlemmer første mai 2004.

³ En *forordning* er en beslutning som er direkte bindende i alle medlemsstatene og må ikke omarbeides i det nasjonale lovverket. Et *direktiv* derimot, binder kun medlemsstatene til å oppnå visse målsettinger innenfor en tidsfrist. I dette tilfellet må de nasjonale myndighetene selv bearbeide det nasjonale lovverket for å oppnå målsettingen til direktivet.

I EØS-avtalen er det i preamblet en klar miljøpolitisk målsetting om å: ”bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet og sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene” (EØS-avtalen 1992). Denne vitner om at det fra starten av var et erklært mål at EØS-avtalen skulle omhandle mer enn kun ”de fire friheter”⁴ i det indre markedet, og gir grunnlag for miljødimensjonen til EØS-midlene som ble fremforhandlet i forbindelse med EØS-avtalen. I de to første rundene med EØS-finansiering, 1994-1998 og 1999-2003 ble miljøsektoren sentral i støtten som ble gitt av EFTA/EØS-landene⁵ til Spania, Portugal, Hellas, Nord- og Sør-Irland. Henholdsvis 61 og 93 % av prosjektmidlene gikk til miljøinnsatsområdet. Flertallet av disse prosjektene var innen byfornyelse og bevaring av kulturarv, som ble gruppert under miljøparaplyen i utlysningene (EFTA 2006a). For de nye finansieringsordningene fra 2004, ble miljø videreført som et innsatsområde for EØS-midler, mens kulturarv ble skilt ut som et eget område.

Før SØE-landene trådte inn i EU i 2004⁶ finansierte Norge prosjekter i disse landene gjennom bilaterale avtaler. Fra 2001 til 2004 ble det gitt mer enn 285 millioner kroner fra Norge til flere hunder prosjekter i de fremtidige medlemsstatene gjennom Handlingsplanen for søkerlandene. Nettverksbygging og overføring av norsk kunnskap og teknologi på miljøområdet, samt styrking av miljøforvaltningen i mottakerlandene har vært et av de sentrale innsatsområdene for denne handlingsplanen (Utenriksdepartementet 2006a).

Mottakerstyring

En viktig forskjell fra den bilaterale finansieringen som Norge bidro med gjennom Handlingsplanen er at EØS-midlene er mer *mottakerstyrte* av myndighetene i SØE-landene. I praksis betyr denne mottakerstyringen at det er myndighetene i SØE-landene som har hovedansvaret for å utvikle innsatsområder for finansieringen, utlyse midlene, behandle søknadene og kvalitetssikre hele finansieringsprosessen. Dette gir en følelse av eierskap til midlene i mottakerlandene, og kan i seg selv være en form for kapasitetsbygging i institusjonene som deltar i finansieringsarbeidet. Men det kan også være utfordrende når ønskene til mottaker og giver ikke stemmer overens, og et skandaløst prosjekt vil kunne slå tilbake på giver.

⁴ Hovedmålsettingen med EØS-avtalen er å sikre fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital innenfor hele EØS-området.

⁵ EFTA/EØS-landene inkluderte Finland, Sverige og Østerrike i første runde av EØS-finansiering frem til 1998, selv om EU tok over finansieringsansvaret til disse landene etter at de ble EU-medlemmer i 1995. Etter 1998 ble EØS-midlene kun finansiert av Norge, Island og Liechtenstein (Værnes 2006:13).

⁶ Romania og Bulgaria defineres også som SØE-land i denne rapporten, men blir først EU-medlemmer i 2007.

EFTA/EØS-landene har foreslått en lang rekke prioriteringsområder for EØS-midlene.⁷ På miljøområdet forholder disse prioriteringene seg både til de reelle miljøutfordringene i mottakerlandene og giverlandenes ulike interesser, f.eks. Norge som nettoimportør av luftforurensing fra SØE. Disse prioriteringene har så dannet grunnlaget for forhandlingene om rammedokumentene for EØS-midlene og kravene som giverlandene stiller for bruk av EØS-midler til miljøfinansiering. Norske myndigheter er opptatt av at mottakerlandene gjør egne valg innenfor disse prioriteringsområdene. De skal ikke satse på å dekke hele spekteret av miljøutfordringer med EØS-midler, men de skal heller ikke kun velge ut ett område (Miljøverndepartementet 2006, Møte i norsk UD i okt 2006)

EØS-midlene er likevel ikke helt mottakerstyrte, og mindre sådan enn strukturfondsfinansieringen. Det er opprettet et sekretariat for EØS-midler (Financial Mechanism Office – FMO) i Brussel som skal dobbeltsjekke alle søknadene fra mottakerlandene, i tillegg til at giverlandene skal ta den endelige avgjørelsen om finansiering. Myndighetene i flere mottakerland har irritert seg over at FMO bruker tid på å dobbeltsjekke arbeidet deres, og kunne ønske at midlene var enda mer mottakerstyrte (Aftenposten 25.10.2006).

Investeringsprosjekter og kapasitetsbygging

For enkelthets skyld defineres miljøfinansiering i denne utredningen som *investeringsprosjekter* eller *kapasitetsbygging*. Et investeringsprosjekt er av fysisk, infrastrukturell karakter og har ofte en konkret og målbar miljøeffekt. Kapasitetsbygging er derimot knyttet til de institusjonelle utfordringer ved miljøarbeid, som å øke kompetansen til forvaltningen, styrke sivilsamfunnets deltakelse i miljødebatten og bedre kunnskapen om miljøarbeid blant innbyggere.

1.3 Det geografiske omfanget

EØS-finansieringen som kom i gang etter EU-utvidelsen i 2004 omfatter hele 13 land, de ti nye medlemslandene⁸ fra 2004, samt Portugal, Spania og Hellas som har fått videreført den økonomiske støtten som EFTA/EØS-landene har gitt siden 1994. 90 % av dagens EØS-midler skal implementeres i SØE-landene, og ordningene vil utvides når Romania og Bulgaria blir EU-medlemmer i 2007 (Utenriksdepartementet 2006b).

På grunn av det begrensede omfanget av denne utredningen er det naturlig å fokusere på noen utvalgte SØE-land. Polen, Ungarn og Tsjekkia er de største nye medlemslandene fra 2004, med i alt 60 millioner innbyggere, og mottar også mest EØS-midler. Polen alene mottar halvparten av alle EØS-midlene for 2004-2009, og erfaringene som gjøres der er viktige for EØS-midlene i sin helhet. Siden Ungarn og Tsjekkia mottar færre midler enn Polen kan det ventes at prioriteringene er noe annerledes der.

⁷ Oversikten over Miljøverndepartementets foreslåtte innsatsområder for EØS-midlene finnes i vedlegg 1.

⁸ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Kypros og Malta.

1.4 Kildekritikk

Siden EØS-finansiering i SØE-landene nettopp har startet vil det ta en god stund før resultater kan sees og slutninger trekkes. Debatten på det nåværende tidspunktet eies på mange måter av miljøbevegelsen som bruker mye tid og krefter på å rise og rose ulike aspekter ved miljøfinansiering i Europa, sammenligne ordninger og tenkte høyt om fremtiden. Byråkrater som jobber med den daglige iverksettelsen av finansieringsordningene i Brussel, mottaker- og giverlandene er mer forsiktige i sine uttalelser. Dette er tidvis problematisk fordi det kan gi et noe skjevt bilde av virkeligheten og målsettingen med miljøfinansiering i SØE-landene, basert på miljøbevegelsens agenda.

2 Nye EU-medlemmer – nye miljøutfordringer

Resultatet av miljøarbeid i forkant av EU-medlemskap har vært betydelig i alle SØE-landene, og tungindustri fra kommunisttiden har blitt nedlagt og infrastruktur er rustet opp i tråd med EU-lovgivning på miljøområdet. Likevel gjenstår det mye arbeid med å ta igjen EU-15-landenes forsprang og implementere EUs omfattende miljøregelverk i tråd med miljøhandlingsprogrammet. Til dette kreves store økonomiske overføringer av EU- og EØS-midler. I dette kapitlet presenteres SØE-landenes reelle miljøutfordringer innenfor de tematiske områdene dekket av Det sjette miljøhandlingsprogrammet og de institusjonelle utfordringene som kan vanskeliggjøre miljøarbeidet.

2.1 Det sjette miljøhandlingsprogrammet

Miljøhandlingsprogrammet er delt inn i de fire prioriteringsområdene: klima, biodiversitet, helse og ressursforvaltning, og vektlegger også utviklingen av tematiske strategier på miljøfelt som gjerne krysser flere av disse prioriteringsområdene.⁹ Prioriteringsområdene og strategiene som utarbeides i miljøhandlingsprogrammet må alle sees i sammenheng med hverandre og EUs overgripende strategi om bærekraftig utvikling fra Lisboa og Gøteborg (EU-kommisjonen 2006a).

Tabell 1 Det sjette miljøhandlingsprogrammet

| Innsatsområder | Målsettinger | Sentrale verktøy |
|---|--|---|
| Klimaendringer | <ul style="list-style-type: none"> • Stabilisere den atmosfæriske konsentrasjonen av drivhusgasser på et nivå som ikke vil skape unaturlige variasjoner i klimaet på jorda. | <ul style="list-style-type: none"> • Kyoto-protokollen (8 % reduksjon fra 2008-2012) • ETS CO2-kvotehandling • Bærekraftig transport |
| Beskyttelse av natur og biodiversitet | <ul style="list-style-type: none"> • Bevare og restaurere økosystemer i Europa. • Stoppe reduksjonen i EUs biodiversitet innen 2010 | <ul style="list-style-type: none"> • Natura 2000 • Plante- og Habitatsdirektivene • Bærekraftig landbruks- og fiskeripolitikk i EU |
| Helse og miljø | <ul style="list-style-type: none"> • Hindre at menneskeskapt forurensning og stråling er en fare for vår egen helse. | <ul style="list-style-type: none"> • Kjemikaliedirektivet • Vann- og avløpsdirektivene |
| Bærekraftig forvaltning av naturressurser og håndtering av avfall | <ul style="list-style-type: none"> • Påse at vår bruk av både fornybare og ikke-fornybare ressurser ikke overgår miljøets bærekapasitet • Frikoble ressursbruk fra økonomisk vekst | <ul style="list-style-type: none"> • Miljøskatter og andre insentiver som gir bærekraftig ressursbruk og mindre avfallsproduksjon • IPPC-direktivet • LCP-direktivet |

⁹ EU-kommisjonen har lagt frem syv tematiske strategier innen; luftforurensning, resirkulering av avfall, ressursforvaltning, beskyttelse av jordbunnen, bymiljø, bærekraftig bruk av sprøytemidler, og havmiljø (EU-kommisjonen 2006a).

2.1.1 Klimaendringer

I tillegg til å påvirke industrien førte den økonomiske omstruktureringen etter kommunismen til reduksjon i energibruken på de fleste andre områder i samfunnet også. Siden en stor del av energiproduksjonen i SØE-landene er kull-, olje- og gassdrevet, har denne reduksjonen ført til at utslipp av drivhusgasser i gjennomsnitt er redusert med 25 % i de nye EU-landene siden 1990. Klimagasskvotene i Kyoto-protokollen er basert på 1990-verdier av utslipp, og SØE-landene vil derfor kunne nå sine reduksjonsforpliktelser på 6 og 8 % relativt enkelt (European Environmental Agency 2005:415). SØE-landene deltar også i EUs kvotehandelssystem, men er ikke innebefattet av byrdefordelingsavtalen om at EU-15 til sammen skal redusere sine utslipp med 8 % (European Environmental Agency 2006).

CO₂-utslipp pr. enhet GDP i SØE-landene er likevel nesten dobbelt så høyt som i EU-15, og med den raske velstandsøkningen i de nye EU-landene er det derfor en stor fare for økninger i CO₂-utslipp på noen områder. Innen transportsektoren har utslippene av drivhusgasser økt med over 20 % i SØE-landene siden 1990 p.g.a. økende bilbruk. I Polen ble eksempelvis antall privatbiler doblet fra 5 til 10 millioner fra 1990 til 2003. Dette eksempelet viser at nye miljøutfordringer også oppstår i etterkant av velstandsøkningen i SØE-landene, noe som miljøfinansiering må forholde seg til i stadig større grad (Cockbain 2006: 94, European Environmental Agency 2005, Environmental Agency 2006).

2.1.2 Biodiversitet

En av målsettingene i miljøhandlingsprogrammet er å stoppe reduksjonen i den europeiske biodiversiteten innen 2010. De sentrale lovverkene for vern av biodiversitet i Europa er EUs Fugledirektiv (79/409/EØF) og Habitattdirektiv (92/43/EØF). Et viktig verktøy for å gjennomføre disse direktivene er opprettelsen av Natura 2000, et nettverk av bevaringsområder for biodiversiteten i EU. I SØE-landene finnes store urørte naturområder som det kan være utfordrende å verne, siden selve verningen er kostbar og sees ofte på som bremsende for økonomisk vekst i regioner med mye natur. Natura 2000-problematikken er spesielt aktuell for rurale landbruksområder, der biodiversiteten er stor nettopp fordi bøndene på mange år ikke har hatt, eller aldri har hatt, råd til å drive jorda på en stor, industriell skala med utstrakt bruk av kunstgjødsel og sprøytemidler. Subsidier i forbindelse med EUs landbrukspolitikk muliggjør en mindre bærekraftig landbruksdrift ved å gi bøndene råd til å drive stort. Dette kan vanskeliggjøre Natura 2000-prosessen. EU og EØS-finansiering av biodiversitet omfatter konkret støtte til drift av Natura 2000 områder, men like viktig er arbeidet med å skape bærekraftig økonomisk vekst på landsbygda i SØE-landene. I Romania vil dette være ekstra utfordrende, siden landet er både veldig fattig og veldig ruralt i EU-sammenheng (Institute for European Environmental Policy 2006:13-18, samtale med Reinvang i aug. 2006).

2.1.3 Helse og miljø

I miljøhandlingsprogrammet gjøres en sammenkobling mellom helse og miljø. Dette er spesielt relevant for direktiver som omhandler forvaltning av vann og kloakk, et miljøområde der SØE-landene fortsatt har store utfordringer selv om mange forbedringer allerede er gjort. For Avløpsdirektivet (91/271/EØF) som omhandler oppsamling, rensing og utslipp av avløpsvann fra tettbebyggelse, samt rensing og utslipp av spillvann fra noen industrisektorer, har Polen og Ungarn fått utsettelse frem til 2015 og Tsjekkia til 2010 (Institute for European Environmental Policy 2006: 26-28)

Implementering av avløpsdirektivet er et sentralt krav i Rammedirektivet for vann (2000/60/EF), som uansett skal nåes av alle medlemslandene innen 2015. Rammedirektivet er en holistisk overbygning over ulike EU-direktiv som har betydning for vannforvaltning, og sørger for at medlemslandene beskytter og, om nødvendig, forbedrer vannkvaliteten i vassdrag og grunnvann, uavhengig av landegrenser.

2.1.4 Bærekraftig forvaltning av naturressurser og håndtering av avfall

IPPC direktivet om integrert forurensningskontroll (96/61/EF) står sentralt i EUs miljøpolitikk og flere SØE-land har fått utsatte frister. Direktivet er ressurskrevende og forventer at myndighetene tar kontroll over forurensningen til luft, vann og jord ved å utstede utslippssertifikater til industri og landbruk basert på bruken av reneest mulig teknologi. Ideen med dette er at selskapene og bøndene selv skal måtte betale for forurensningen de skaper.

Selv om CO₂-utslippene virker å være under kontroll har energisektoren i SØE-landene store vansker med å implementere LCP-direktivet (2001/80/EF), som pålegger EU-land å begrense utslipp av forsurende komponenter (NO_x og SO₂) fra store forbrenningsanlegg. SØE-landene har allerede fått forlengede frister til å innføre dette direktivet – frem til 2017 i Polen – men direktivet er likefullt en stor utfordring for energisektoren i mange SØE-landene, som er avhengige av kullfyrte varmekraftverk til oppvarming. I årene som kommer trengs derfor store investeringer innen fornybar energi og energisparing.

Et annet utfordrende direktiv er deponidirektivet (75/442/EØF). Avfall pr. innbygger i SØE-landene er fortsatt lavere enn i EU-15, selv om en betydelig økning har funnet sted siden 1990-tallet. Det meste av dette avfallet ender fortsatt på søppelfyllingene, og deponidirektivet krever at SØE-landene må behandle avfall i tråd med IPPC-direktivet om minst mulig forurensning. Dette krever store omstillinger i avfallssektoren, med mer forbrenning av avfall i tråd med direktivet om dette (2000/76/EF), og resirkulering. SØE-landene har ikke fått lange overgangsfrister på avfallsområdet (Institute for European Environmental Policy 2006).

2.2 Institusjonelle utfordringer

Miljøarbeidet i SØE-landene har en institusjonell dimensjon knyttet til myndighetenes makt, kompetanse og vilje på miljøområdet og sivilsamfunnets interesse, kunnskap og årvåkenhet. I følge VanDeveer og Carmin har SØE-landene tre store institusjonelle utfordringer knyttet til implementeringen av EUs miljøpolitikk. I tillegg til det tematiske perspektivet gitt i det sjette miljøhandlingsprogrammet vil miljøfinansieringen også måtte ta høyde for disse institusjonelle utfordringene (VanDeveer & Carmin 2005:281-285).

2.2.1 Kapasitetsbygging¹⁰

Det gjenstår fortsatt mye arbeid med å styrke ”knowhow” og effektiviteten til miljømyndigheter og offentlige kontorer på alle nivåer i SØE-landene. Disse er i mange tilfeller fortsatt underfinansiert, mangler kompetente ansatte og står overfor en voldsom arbeidsmengde p.g.a. strømmen av EU-direktiver (VanDeveer & Carmin 2005:282-283).

2.2.2 Motstridene interesser

EUs miljølovverk er paradoksalt nok også krevende å implementere p.g.a. uoverensstemmelse mellom ulike interesser internt i EU og et gap mellom retorikk og praksis. EUs økonomiske politikk som fremmer et vestlig forbrukersamfunn parallelt med at unionens miljøpolitikk prøver å begrense søppelmengden er et eksempel på dette. Et annet eksempel er landbrukssubsidiene som til dels undergraver EUs bærekraftige utviklingspolitikk på landsbygda. EU-lovverket oppleves som vagt og selvmodsigende i SØE-landene og blir gjenstand for mange ulike tolkninger som hindrer en rask iverksetting av miljøregelverket (VanDeveer & Carmin 2005:283-284).

2.2.3 Styrking av sivilsamfunnet

Dialog og partnerskap med sivilsamfunnet er et EU-krav, men sivilsamfunnet har ofte ikke ressurser nok til å delta i implementeringen av EU-lovgivningen. I tillegg til finansierungsproblemer rapporterer miljøorganisasjonene i SØE-landene om to store utfordringer: Den lave oppslutningen om miljøspørsmål blant befolkningen, og politikere og myndigheters mangel på vilje til å lytte til og samarbeide med miljøbevegelsen (Cockbain 2006, VanDeveer & Carmin 2005:284-285).

¹⁰ VanDeveer og Carmins begrep må forøvrig ikke forveksles med min bruk av ordet, forklart i kapittel 1.2.2. Jeg bruker kapasitetsbygging som et samlebegrep for miljøfinansiering av ”non-investment” karakter; teknisk assistanse midler til forvaltningen, støtte til miljøorganisasjoner, informasjonsarbeid o.l.

3 EU-finansiering av miljøarbeid

En oversikt over EU-finansiering av miljøarbeid i SØE-landene må skille mellom ”strukturfond” og ”fellesskapsprogrammer”. Strukturfondene er fellesbetegnelsen på de tre fondene som sammen finansierer EUs sam- hørighetspolitikk, og en tredjedel av hele EU-budsjettet benyttes til dette formålet. Strukturfondene er mottakerstyrt av EU-landene, og implemen- teres ved hjelp av sektorprogrammer som forvaltes av de ulike fagdep- artementene.

Fellesskapsprogrammene er mindre myndighetsstyrt enn strukturfonds- midlene og søkerne står friere til å utvikle sine egne prosjekter (Price & Aldus 2005). Fellesskapsprogrammene er åpne for alle medlemsland, kandidatland og EFTA/EØS-land, så lenge de betaler en deltakeravgift. Norge har valgt å delta i mange av fellesskapsprogrammene, men på langt nær alle.

3.1 Strukturfondene

3.1.1 Realisering av samhörighetspolitikken

Grunnlaget for den finansielle støtten medlemslandene mottar fra strukturfondene er de 308 milliarder euro som er øremerket EUs sam- hørighetspolitikk i langtidsbudsjettet 2007-2013. Samhörighetspolitikken styres etter tre mål: 1) konvergens, 2) konkurransekraft og sysselsetting, 3) europeisk territorielt samarbeid. Disse målene er sterkt knyttet til konseptene om konkurransekraft og bærekraftig utvikling fra Lisboa- og Gøteborg-toppmøtene.

Tabell 2 Mål for EUs samhörighetspolitikk

| |
|--|
| Mål 1: Konvergens |
| Å fremme utviklingen og strukturtilpasningen i regioner med utviklingsetter- slep, dvs. regioner der bruttonasjonalprodukt (BNP) pr. innbygger er lavere enn 75 % av EU-gjennomsnittet. Aktuelle mottakere for støtte under konvergens- målet er alle de nye medlemslandene etter 2004 samt regioner i enkelte gamle medlemsland, spesielt de rundt Middelhavet. |
| Mål 2: Konkurransekraft og sysselsetting |
| Å styrke konkurransekraften, attraktiviteten og sysselsetting i alle EU-regioner som ikke finansieres gjennom konvergens målet. Meningen med dette er å skape økonomisk vekst og nye arbeidsplasser ved å promotere det innovative og bærekraftige kunnskapssamfunnet. |
| Mål 3: Europeisk territorielt samarbeid |
| Å skape regionalt samarbeid og utvikling gjennom grenseoverskridende, interregionale og transnasjonale programmer. Alle medlemsland vil kunne motta støtte. |

For å realisere disse tre målene er ”strukturfondene” etablert. Det europeiske fondet for regional utvikling (ERDF) finansierer alle tre målene, med hovedvekt på investeringsprosjekter, mens Det europeiske sosialfondet (ESF) finansierer kapasitetsbygging og etablering av gode styringsrutiner, innenfor mål 1 og 2. I tillegg finnes Samhørighetsfondet for modernisering av transport- og miljøinfrastruktur i medlemsland med BNP pr. pers. mindre enn 90 % av EU-gjennomsnittet.¹¹

Halvparten av strukturfondsmidlene for 2007-2013 skal iverksettes i de nye medlemslandene. Polen alene vil motta 59,5 milliarder euro, mens allokeringene til Ungarn og Tsjekkia er på 22,4 og 23,6 milliarder euro, på nivå med støtten til Tyskland. Samhørighetsfondet forvalter en tredjedel av alle strukturfondsmidlene i Polen, Ungarn og Tsjekkia. Bortsett fra de 1-2 % av midlene som går til mål 3, europeisk territorielt samarbeid, er det målet om konvergens som skal nåes i disse landene (EU-kommisjonen 2006b).

Miljøfokus og EU-krav om bærekraftighet

Den sentrale posisjonen bærekraftig utvikling har fått i EUs totale utviklingsstrategi etter Lisboa- og Gøteborg-prosessene gjenspeiles også i EU-lovgivningen for samhørighetspolitikken. Bærekraftig utvikling skal være et gjennomgående hensyn for all finansiering, miljøkonsekvensanalyser skal foreligge for både sektorprogrammer og individuelle prosjekter, og myndighetene skal så langt det er mulig samarbeide med sivilsamfunnet og privat sektor om iverksettelsen og kontrollen med EU-midlene, det såkalte ”partnerskapsprinsippet” (Rådet (2006a: artikkel 11)). Dette prinsippet slekter på Århus-konvensjonen, som er ratifisert i hele EU og skal sikre borgernes tilgang til miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser. Sammen danner disse kravene et sentralt verktøy for å sikre at bruken av EU-midler er i samsvar med både reelle miljøutfordringer i SØE-landene, og lovgivningen innenfor EUs sjettemiljøhandlingsprogram.

Tabell 3 Strukturfondskritikken

| Strukturfondskritikken |
|--|
| De største miljøorganisasjonene i Europa har gått sammen og dannet ”Coalition for Sustainable EU Funds” for å samkjøre arbeidet med nye miljøutfordringer som de mener EU-finansieringen fører med seg. Strukturfondene er viktige stimulanser for rask økonomisk vekst i de nye medlemslandene i øst, som igjen skaper et utviklingspress som går på bekostning av miljøet. Målsettingen om å implementere EU-penger raskest mulig fører ifølge koalisjonen til at det taes en del lite gjennomtenkte avgjørelser, og at det sløves med planlegging og miljøkonsekvensutredninger av veiprosjekter, forbrenningsanlegg og demninger. I verste fall er EU-midler med på å rasere miljøet i Europa mener de, og finansiersordningene må derfor sette tilside flere midler for å hindre at dette skjer (Samtale med Stoczkiewicz i sept. 2006) |

¹¹ Dette betyr i praksis alle de nye EU-landene fra 2004 i tillegg til Spania, Portugal og Hellas. M.a.o. de samme landene som mottar EØS-midler.

I en sjekklister som Kommissjonen har utarbeidet for internt bruk til å vurdere miljødimensjonen i de nasjonale strukturfondene, legges det opp til et stort forhandlingsrom om miljøfokus til disse fondene, så lenge sektorprogrammene ikke er direkte miljøfiendtlige (EU-kommisjonen 2006c). Miljøbevegelsen mener at dette gjenspeiler et stort gap mellom retorikk og praksis når det gjelder strukturfondene, og at EU-kommisjonen er mer opptatt av å få de enorme pengesummene ut i systemet og skape økonomisk vekst, enn å påse at midlene faktisk benyttes til miljøarbeid (samtaler med Stoczkiewicz og Lang i sept. 2006).

3.1.2 Strukturfondsmidler til miljøet i Polen, Ungarn og Tsjekia?

Selv om finansieringsperioden fra 2007 ikke er igang enda gir de nasjonale rammedokumentene (National Strategic Reference Framework – NSRF) en pekepinn på hvordan strukturfondsmidler vil iverksettes på miljøområdet i SØE-landene. I rammedokumentene finnes myndighetenes egne forslag til innsatsområder for EU-midler og sektorprogrammene som skal representere disse.

I Polen har myndighetene valgt å etablere et sektorprogram for infrastruktur som skal forvalte 35 % av strukturfondsmidlene til modernisering av infrastrukturen innen transport, miljø, energi, kultur og helse. På miljøområdet dekkes klimautslipp, vannforvaltning, avfallshåndtering og biologisk mangfold, mens fornybare og alternative energikilder, inkludert termomodernisering og energisparing er nevnt som finansieringsområder knyttet til energiinfrastruktur (Det polske regionaldepartementet 2006a:100-101). I Ungarn og Tsjekia er det etablert egne sektorprogrammer for miljø som vil forvalte ca. 20 % av strukturfondsmidlene. Miljøprioriteringene i disse sektorprogrammene ligner forøvrig de i Polen og dekker de fire overordnede hovedområdene knyttet til det sjette miljøhandlingsprogrammet (CEE Bankwatch Network 2006, Det tsjekkiske regionaldepartementet 2006, Verdens Naturfond 2005)

Ved å opprette to ulike sektorprogrammer for miljø og transport, og fordele midler likt mellom disse, har Tsjekia og Ungarn trolig sikret en større andel av strukturfondsmidlene til miljøarbeid enn i Polen, der veibygging og annen transportinfrastruktur tilknyttet det transeuropeiske transportnettverket prioriteres. Omlag en fjerdedel av midlene innenfor dette sektorprogrammet for infrastruktur vil trolig finne veien til miljøprosjekter i Polen (CEE Bankwatch Network 2006, Det polske regionaldepartementet 2006b). I tillegg viser en studie av sektorprogrammene i disse tre landene at 85-90 % av alle midlene som er øremerket miljøarbeid vil stamme fra Samhørighetsfondet, resten fra Det europeiske fondet for regional utvikling. Dette viser at sektorprogrammene for miljø i alle tre land prioriterer store investeringsprosjekter, fremfor kapasitetsbygging. Den høye andelen finansiering fra Samhørighetsfondet kommer naturligvis av noen få, store prosjekter. I Polen støtter f.eks. dette fondet hvert prosjekt med gjennomsnittlig 55 millioner euro (CEE Bankwatch Network 2006, Det polske regionaldepartementet 2006a: 65).

3.2 LIFE – EUs fellesskapsprogram for miljø

Av fellesskapsprogrammer på miljøområdet er LIFE sentralt. LIFE-programmet ble opprettet av Generaldirektoratet for miljø i 1992 for å bistå utvikling og implementering av miljøpolitikken og miljøhandlingsprogrammene i EU. Frem til 2006 har LIFE bevilget 1,8 milliarder euro i økonomisk støtte til over 2500 prosjekter innen tre innsatsområder: LIFE-natur, LIFE-miljø og LIFE-tredjeland. Tredjelandsstøtten har forvaltet 5 % av LIFE-midlene og har vært tiltenkt kapasitetsbygging i utvalgte naboland utenfor EU. Resten av midlene har blitt delt mellom LIFE-natur, som verner om biodiversitet, og LIFE-miljø som holder fokus på forurensing til luft, vann og jord (Europa Media 2006).

LIFE har ikke hatt et sterkere fokus på utfordringene i SØE-landene enn i resten av EU, og det har hittil heller ikke blitt lagt opp til noe særlig koordinering mellom LIFE og andre fellesskapsprogrammer eller strukturfondene. Polen, Romania, Tsjekia og Ungarn deltar alle i LIFE, og siden 2004 har 80 % av LIFE-prosjektene i disse landene vært knyttet til naturaspektet ved finansieringsordningen. Flertallet av disse prosjektene er også større enn en million euro, et av ønskene til Generaldirektoratet for miljø (samtale med Owen i sept. 2006, LIFE 2006).

I langtidsbudsjettet for 2007-2013 er 2,1 milliarder euro satt av til en videreføring av miljøprogrammet under navnet LIFE+. En viktig forskjell fra tidligere er at både EU-kommisjonen og Ministerrådet vil at LIFE+ midlene skal forvaltes igjennom nasjonale programmer, etter en fordelingsnøkkel som bestemmes av økonomiske og miljømessige faktorer i de enkelte medlemslandene. Hovedargumentet for økt mottakerstyring er at miljøfinansieringen vil være mer effektiv uten søknadsbehandling i Brussel. På initiativ fra De grønne har et stort flertall i EU-parlamentet stemt mot dette, da de mener det vil svekke EUs miljøpolitikk om medlemsstatene skal forvalte LIFE+-midlene som de selv vil. En forsoning mellom partene er nå i gang, og det ventes at LIFE+ vil bli noe forsinket som et resultat (Rådet 2006b).

Flertallet i EU-parlamentet er også uenig med EU-kommisjonen og Ministerrådet når det gjelder fordelingen av midler mellom LIFE-natur og -miljø. Forslaget til EU-kommisjonen, som støttes av Ministerrådet, er at 40 % skal øremerkes til biodiversitet. Lovforslaget fra EU-parlamentet er derimot at 55 % av midlene må øremerkes til biodiversitet, nettopp fordi andre EU-midler nedprioriterer dette (Rådet 2006b).

En ting som derimot er sikkert er at støtten til miljøarbeid i tredjeland, f.eks. Ukraina tas ut av LIFE, og samles nå i Det Europeiske Nabolags- og Partnerskapsinstrumentet ENPI. En annen forandring, og en viktig grunn til at bevilgningene er betraktelig økt i neste budsjettperiode er at LIFE+ skal inkorporere andre miljøprogrammer som Forest Focus, Urban, EU-kommisjonens NGO-fond for miljøorganisasjoner samt et eksisterende fond for utforming og implementering av miljøpolitikk (EU-kommisjonen 2006d, Europa Media 2006).

Norge har hittil avstått fra å delta i LIFE, og hovedargumentet for dette har vært at medlemsskapet er for ressurskrevende, både økonomisk og

personalmessig. Det som taler for en deltakelse i LIFE er at det kan gi norske myndigheter og miljøorganisasjoner gode nettverk i Brussel, og deltakelse i EUs miljøarbeid. I tillegg går norske miljøorganisasjoner glipp av økonomisk støtte fra LIFE-programmets eget NGO-fond ved at Norge står utenfor (Bellona 2002, Dahl 1999:145). Direktøren for LIFE-programmet, Philip Owen ser ikke de store argumenter for et norsk medlemskap. Norge som et rikt land med relativt få miljøproblemer vil få mindre fondsmidler igjen for medlemsavgiften enn mange EU-land, i tillegg til at vi må betale for forvaltningen av LIFE-programmet her hjemme. Owen mener heller ikke det er noen automatikk i at LIFE-medlemskap vil åpne for mer dialog med miljømyndighetene i SØE-landene, som vil kunne påvirke deres bruk av EØS-midler (samtale med Owen i sept. 2006).

3.3 Andre relevante fellesskapsprogrammer

3.3.1 EUs rammeprogram for forskning og utvikling

EUs rammeprogram for forskning og utvikling er et av de største fellesskapsprogrammene i EU og har som mål å stimulere europeisk forskningssamarbeid og innovasjon som bidrar til å styrke Europas konkurransevne og den bærekraftige utviklingen, og generelt støtte opp om alle viktige politikkområder i EU. Det 6. rammeprogrammet (FP6) har hatt et budsjett på 16 milliarder euro og har vart i en femårsperiode fra 2002-2006. På miljøområdet spiller forskning på bærekraftig utvikling, global forandring og økosystemer en sentral rolle, og 2,1 milliarder euro er satt av til denne tematikken. I tillegg til ren miljøforskning er støtte til små og mellomstore bedrifter som driver miljøarbeid et interessant satsningsområde for FP6. Formålene med FP6 vil videreføres i EUs syvende rammeprogram (FP7) som starter i 2007, og 2,5 milliarder euro er øremerket miljøarbeid, mens 2,9 milliarder er knyttet til energiforskning (Europa Media 2006). EUs rammeprogram er også interessant for en diskusjon om komplementaritet mellom EU og EØS-midler i og med at det opprettes egne forskningsfond for støtten fra EFTA/EØS. Norge deltar i EUs rammeprogram for forskning og utvikling.

3.3.2 Intelligent Energy for Europe

Norge tar også del i Intelligent Energy for Europe (IEE), et program som skal utvikle lovgivning og sette i gang tiltak mot klimaforandringer, fremme utvikling av bærekraftige energisystemer i tillegg til å stimulere den europeiske konkurransevne innen energisektoren. IEE er delt inn i underprogrammer for fornybar energi og energisparing rettet mot industrien og byggebransjen og transportsektoren. I langtidsbudsjettet for 2007-2013 blir IEE-programmet på 727 millioner euro, og er en av tre hovedpilarer under det nye fellesskapsprogrammet for konkurransedyktighet og innovasjon (Competitiveness and Innovation Programme - CIP). Det er trolig, men enda ikke avgjort at Norge vil bli med i CIP, for å kunne videreføre deltakelsen i IEE (Euro Info Centre 2006, Europa Media 2006).

3.4 Fondene for landbruk og fiskeri

Som strukturfondene, forvaltes fondene for landbruk og fiskeri av medlemslandene selv på grunnlag av rammedokumenter og sektorprogrammene landene har enes med EU-kommisjonen om. Det europeiske landbruksfondet for rural utvikling (EAFRD) er etablert for å finansiere bærekraftig utvikling i rurale strøk og restrukturering av EUs landbrukspolitikk. Dette er én av to pilarer i EUs landbrukspolitikk.¹² Bærekraftig utvikling står sentralt i denne pilaren, og befolkningen på landsbygda skal oppfordres til å forvalte jorda og skape økonomisk vekst som er forenlig med å bevare biodiversiteten og de andre målsettingene i EUs sjette miljøhandlingsprogram. Kapasitetsbygging er et viktig prioriteringsområde for EAFRD, og en nedenfra og opp tilnærming til lokal utvikling har blitt et eget innsatsområde, kalt "Leader". For 2007-2013 mottar Polen 13,2 milliarder euro fra fondet, Ungarn og Tsjekkia mottar hhv. 3,8 og 2,8 milliarder euro.¹³ En fjerdedel av midlene er øremerket til miljøområdet, og 5 % skal forvaltes av Leader programmet (EU-kommisjonen 2006e, Rådet 2006c)

Over 700 millioner euro fra det europeiske fiskerifondet (EFF) skal forvaltes i Polen, Ungarn og Tsjekkia i 2007-2013, 90 % av midlene i Polen (EU-kommisjonen 2006f). Fondet støtter den bærekraftige utviklingen av EUs fiskerier og kystområder som det legges opp til i EUs fiskeripolitikk. Slik som for landbruksfondet er bevaring av biodiversitet sentralt for en bærekraftig fiskeripolitikk, og fondet vil kunne være en viktig støtte for fiskeriprojekter og kapasitetsbygging i Natura 2000 områder (Rådet 2006d).

3.5 Oppsummering av EU-midler til miljøarbeid

Dette kapitlet har presentert de ulike EU-midlene som finnes på miljøområdet i SØE-landene Polen, Ungarn og Tsjekkia. Allerede nå vet vi størrelsen på de massive overføringene fra struktur- landbruk- og fiskerifondene til investeringsprosjekter og kapasitetsbygging. Med utgangspunkt i rammedokumentene for EU-fondene og det som allerede er bestemt for 2007-2013, kan vi ved hjelp av tidligere erfaring med disse midlene allerede nå oppsummere noen forventninger om EU-midler på miljøområdet:

- Polen er desidert største mottaker av strukturfondsmidler, og omkring 10 % av midlene der vil gå til miljøprosjekter. Tsjekkia og Ungarn har sikret en høyere andel til miljøet på ca. 20 %, ved å opprette egne sektorprogrammer på miljøområdet..
- Mesteparten av EU-midlene til miljø stammer fra Samhørighetsfondet, og ingen fra Det europeiske sosialfondet. Miljøfinansieringen vil m.a.o. konsentreres om tunge investeringsprosjekter, gjerne i 25

¹² Første pilar i landbrukspolitikken er de direkte subsidiene som EU-bønder mottar, bedre kjent som "CAP" eller "Common Agricultural Policy".

¹³ Polen mottar desidert mest fra dette fondet av alle EU-medlemmene, hele 5 milliarder euro mer enn de nest største mottakerlandene Italia og Tyskland (EU-kommisjonen 2006d).

millioners klassen. I Polen vil mesteparten av samhörighetsmidlene til miljø benyttes til prosjekter innen vann, avløp og avfallshåndtering (Det polske regionaldepartementet 2006b).

- Biodiversitet finansieres av strukturfondene selv om dette blir en liten andel av de totale miljøinvesteringene. 90 millioner euro er øremerket til naturforvaltning og beskyttelse av biodiversitet i det polske sektorprogrammet for infrastruktur.
- Kapasitetsbygging på miljøområdet finansieres av "teknisk assistanse" midler fra strukturfondene. Disse midlene finansierer prosjektplanlegging og forvaltningen av strukturfondene. Fellesskapsprogrammene og landbruksfondet vil finansiere kapasitetsbygging i sivilsamfunnet. Sivilsamfunnets deltakelse i forvaltningen av EU-midler skal være godt sikret gjennom kravene til konsekvensanalyser og partnerskap i regelverket for strukturfondene.

4 EØS-finansieringsordningene

EU-utvidelsen i 2004 fikk stor innvirkning på Norge da artikkel 128 i EØS-avtalen slår fast at alle EU-medlemmer også må delta i EØS. Dette ble gjenstand for forhandlinger mellom Kommisjonen, EFTA/EØS-landene og de nye medlemslandene, og førte til EØS-utvidelsesavtalen som ble undertegnet 11. November 2003. Under disse forhandlingene ble det lagt stor vekt på de økonomiske bidragene fra de rike EFTA/EØS-landene for å redusere sosiale og økonomiske ulikheter innen EØS-området, og at de finansielle overføringene som tidligere hadde funnet sted fra EFTA/EØS-landene til Sør-Europa måtte utvides til å innbefatte de nye medlemslandene i øst. I utvidelsesavtalens protokoll 38a ble de to verktøyene for dette presentert: EØS-finansieringsordningen og den norske finansieringsordningen på henholdsvis 600 og 567 millioner euro hver i en femårsperiode fra 2004 til 2009. Norge bidrar totalt med over 1,13 milliarder euro, 97 % av det totale beløpet. I denne utredningen behandles de to finansieringsordningene under ett, som "EØS-midlene" (EØS-avtalen 1992, EFTA 2005, Utenriksdepartementet 2006b).

Artikkel 3 i utvidelsesavtalens protokoll 38a fastsetter innsatsområdene for finansiering. På bakgrunn av denne avtalen har hvert av mottakerlandene inngått to rammeavtaler (Memoranda of Understanding – MoU) for finansiering, en avtale med alle tre giverlandene og en egen avtale kun for den norske ordningen. Hovedavtalene i alle MoUene er for det meste helt like, men ulike pengesummer er nevnt for hvert mottakerland. De norske MoUene har også fått noen ekstra innsatsområder utover de som er nevnt i protokoll 38a. Den særegne norske prioriteringen på miljøområdet er kapasitetsbygging knyttet til innføring av EU-lovverket (EFTA 2006b).¹⁴

4.1 EØS-midler på miljøområdet

I en rekke annekser til MoUene beskrives innsatsområdene i de ulike mottakerlandene, og hvilke særfond som eventuelt skal iverksettes i hvert land. "Miljøvern" og "bærekraftig utvikling" er de to mest relevante innsatsområdene for miljøarbeid, og fra indikerte prioriteringer vil ca. 23 % av midlene iverksettes på disse områdene. De andre største innsatsområdene er bevaring av europeisk kulturarv og gjennomføring av Schengen-regelverket (Utenriksdepartementet 2006b:4).

Siden alle EØS-støttede prosjekter så langt det er mulig skal ivareta "bærekraftig utvikling" som ett av fire gjennomgående hensyn, vil miljø også være en viktig dimensjon for prosjekter innenfor alle de andre innsatsområdene, særfondene og forskningen som støttes av EØS-midler.¹⁵ Med "bærekraftig utvikling" i denne horisontale forstanden menes det at miljøet må sees på som en grunnleggende dimensjon, som den sosiale og

¹⁴ Prioriteringsområdene gis i artikkel 6 i MoUene. Oversikten er gjengitt i vedlegg 2 til denne utredningen (EFTA 2006b).

¹⁵ De andre hensynene som skal ivaretas er "godt styresett", "likestilling" og "bilateralt samarbeid mellom mottaker- og giverlandene" (EFTA 2006c)

økonomiske utviklingen må ta høyde for. Det er utarbeidet en sjekkliste for hvordan søkere best kan ta hensyn til bærekraftig utvikling som et gjennomgående hensyn (EFTA 2006c).

Søkerne kan være statlige, regionale og lokale myndigheter, privat sektor, frivillige organisasjoner i sivilsamfunnet eller konsortier bestående av ulike aktører. Norske aktører kan delta gjennom samarbeid med lokale partnere i mottakerlandene. Dette er gunstig for giverlandene, og slikt bilateralt samarbeid er også blitt et gjennomgående hensyn som søkere om EØS-midler skal ta stilling til.

4.1.1 Særfondene

Siden de alminnelige utlysningene av prosjektstøtte har en nedre grense på 250.000 euro pr. prosjekt blir særfond etablert for å finansiere mindre prosjekter ned mot 5000-10.000 euro. Eksempler på særfond som etableres i mottakerlandene er NGO-fond til styrkingen av sivilsamfunnet, forskningsfond og såkornsfond til prosjektutvikling. I Polen er 37 millioner euro fra EØS-midlene øremerket til et NGO-fond, som vil bli det største av sitt slag i landet. Omtrent en tredjedel av disse fondsmidlene er tiltenkt miljøarbeid. Et NGO-fond på 10 millioner euro er også satt i gang i Tsjekkia, mens Ungarn foreløpig har planlagt et eget fond for miljøvernorganisasjoner på én million euro (Utenriksdepartementet 2006b).

4.1.2 Forskning

Omkring 6 % av EØS-midlene vil trolig benyttes til forskning. Disse midlene vil forvaltes både i særfond og gjennom støtte til store forskningsprosjekter over 250.000 euro (Utenriksdepartementet 2006b:4). Forskning er et område det er mulig å sette i gang samarbeidsprosjekter med aktører i giverlandene, spesielt m.h.t. miljøarbeid og -teknologi siden norske fagmiljøer regnes som langt fremme på disse områdene. Det forventes en sterk miljøsatsing for forskningsfondene som opprettes i mottakerlandene (møte i UD i okt. 2006).

4.2 Hvor i prosessen er vi nå?

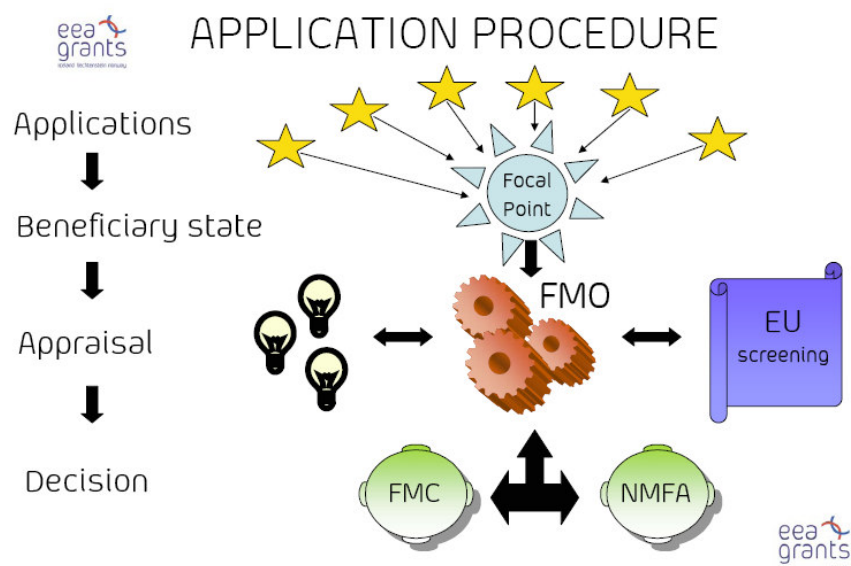
I de fleste mottakerlandene har man nå kommet godt i gang med utlysningen av prosjekt- og fondsmidler.¹⁶ Dette administreres av en koordinerende myndighet (National Focal Point - NFP), opprettet for EØS-ordningene i et nasjonalt byrå eller departement. NFP behandler også søknadene, forkaster de som ikke er gode nok og rangerer resten etter innspill fra fagdepartementene og en bredt sammensatt styringskomité. Mange søknader er allerede blitt evaluert nasjonalt og de prioriterte prosjektene videresendt til et eget sekretariat med navnet "Financial Mechanism Office" (FMO), underlagt EFTA i Brussel. Rundt en tidel av søknadene blir sendt videre dit. FMOs rolle er å kvalitetssikre søknadene fra mottakerlandene ved hjelp av eksterne konsulenter, å innhente god-

¹⁶ Per 1. august 2006 hadde enda ikke Latvia, Hellas og Kypros utlyst EØS-midler, men dette forventes å skje i løpet av høsten 2006.

kjenning fra EU-kommisjonen (screening) for hvert enkelt prosjekt, og komme med innstillinger som giverlandene kan fatte sine endelige beslutninger om finansiering etter. For EØS-finansieringsordningen er det en komité bestående av representanter fra alle tre EFTA/EØS-land som er besluttsende myndighet. For den norske finansieringsordningen er det Utenriksdepartementet.¹⁷ Selv om prosjektmidler ikke er utbetalt ennå, har giverlandene allerede godkjent de første prosjektene.

I denne rapporten trekkes slutninger om EØS-midlenes fokus på miljøarbeid ved å studere MoUer, utlysingsdokumenter, tentative allokeringer og søknadsmassen hittil i de største landene. I disse dokumentene kan vi få et inntrykk av myndighetenes prioriteringer og søkerens oppfatninger av miljø som et sentralt innsatsområde for EØS-midlene.¹⁸

Fig. 1 Søknadsprosessen for EØS-midler (Kilde: FMO, Brussel)



4.2.1 Polen

559 millioner euro, nesten halvparten av alle EØS-midlene, skal disponeres i Polen gjennom støtte til individuelle prosjekter og særfond. Polen er med dette den desidert største mottakeren av støtte fra EFTA/EØS-landene. Første utlysning av 176 millioner euro ble gjennomført høsten 2005, og 49 millioner euro ble allokert til miljøarbeid, i all hovedsak investeringsprosjekter knyttet til energisparing, vann og avløp, og avfallshåndtering (EFTA 2006d, vedlegg 3).

Fra første utlysning kom det inn over 1300 søknader til Focal Point og det ble i alt søkt om mer penger enn det som totalt er allokert til Polen for

¹⁷ Forkortet FMC og NMFA i figuren under.

¹⁸ Grundig oversikt over utlysningene på miljøområdet og innholdet i MoUene finnes i tabellform i vedlegg 3

hele perioden frem til 2009. Omtrent halvparten av alle disse søknadene er for investeringsprosjekter på miljøområdet, hovedsakelig termomodernisering av offentlige bygg (321) og vann- og kloakkrensaneanlegg (293). I tillegg er noen prosjektsøknader knyttet til miljøvennlige oppvarming (15), avfallssortering (14) og fornybar energi (10). For kapasitetsbygging er det færre søknader, knyttet til bl.a. miljølære (6), beskyttelse av biodiversitet (2) og gjennomføring av EU-lovverk (8). De 59 investeringsprosjektene som er videresendt til FMO speiler søknadsmassen i Polen og de aller fleste av disse er også knyttet til termomodernisering av skoler og andre offentlige bygg, samt noen prosjekter til kloakkrensning og utskifting av sentralvarmekjeler. Åtte prosjekter er sendt for kapasitetsbygging (FMO 2006a, møte i polsk MD i okt. 2006)

4.2.2 Ungarn

Totalt 135 millioner euro, 12 % av alle EØS-midlene, skal brukes i Ungarn. Fra januar 2006 ble 82 millioner euro til prosjektstøtte fortløpende lyst ut for hele perioden frem til mars 2008, med søknadsfrister to ganger i året. I tillegg er 19,9 millioner euro utlyst til fondsforvaltere som vil etablere ulike tematiske særfond. EØS-midlene er ikke allerede allokert mellom de ulike innsatsområdene i utlysningene, slik tilfellet er i Polen, og prioriteringene i innsatsområdene for miljøarbeid fokuserer noe mer på kapasitetsbygging, sivilsamfunnet og biodiversitet enn er tilfellet i Polen. (EFTA 2006d, Utenriksdepartementet 2006b:13, Vedlegg 3).

Fra første utlysning av EØS-midler i begynnelsen av 2006, kom det totalt inn 292 søknader, hvorav 33 % av søknadene var innenfor innsatsområdene for miljøvern og bærekraftig utvikling. Kulturarv og utdanning er andre populære innsatsområder i Ungarn. 17 prosjekter fra første utlysning, inkludert seks miljøprosjekter, til en verdi av 25 millioner euro hittil blitt plukket ut av NFP og er forventet sendt til FMO i løpet av oktober. Fire av disse er investeringsprosjekter på miljøområde, knyttet til fornybar energi, kloakkrensning og bærekraftig landbruk. De to siste er kapasitetsbyggingsprosjekter for å styrke bærekraftig utvikling og sivilsamfunnets deltakelse på miljøområdet (FMO 2006b, Hajós 2006).

4.2.3 Tsjekkia

111 millioner euro, 9,5 % av de totale EØS-midlene, skal anvendes i Tsjekkia. Tsjekkia var det første landet til å lyse ut midler, både til generell prosjektstøtte og til etableringen av et NGO-fond. I den første utlysningen av 21,2 millioner euro i mai 2005 var halvparten av midlene allerede øremerket regionale og nasjonale myndigheter. Denne øremerkingen var hovedsakelig knyttet til kulturarvsektoren, en hovedsatsing for EØS-midler i Tsjekkia, men miljø- og helsemyndigheter fikk også allokert midler i forkant av første utlysning (EFTA 2006d, vedlegg 3).

Fra første åpne utlysning ble totalt 162 søknader mottatt av NFP. En fjerdedel av de 110 fullstendige søknadene var på miljøområdet (28). Av disse var prosjekter for lokal avfallshåndtering mest populære (11), etterfulgt av biodiversitet (8), miljølæring i forvaltningen (3) og miljøevalueringsprosjekter (2). Hittil er kun fire miljøprosjekter innen kapasitetsbygging sendt til FMO (Lefnerová 2006).

4.3 EØS-midler i Romania og Ukraina?

For at utvidelsen av EØS-avtalen kan skje parallelt med EU-utvidelsen med Romania og Bulgaria 1. januar 2007, forhandler EFTA/EØS-landene nå med EU-kommisjonen om økningen av EØS-kontingenten. Økningen forventes å ligge et sted mellom 30 og 60 millioner euro årlig, og Norge vil måtte bidra med mesteparten av dette beløpet (Dagens Næringsliv 19.10.06). Hvor stort det endelige bidraget blir, og hvordan det eventuelt fordeles og benyttes til miljøarbeid i Romania og Bulgaria er enda ikke avklart. I Romania har Norge de siste årene finansiert miljøarbeid gjennom Handlingsplanen for søkerlandene. Fokus til denne finansieringen har vært på å redusere utslipp av klimagasser, effektivisere energiforbruket og generell kompetanseheving på miljøområdet (Utenriksdepartementet 2006a)

Ukraina er i ferd med å bli en stadig viktigere handelspartner for Norge, og en kommentar om EØS-midler her kan være på sin plass. Den eneste befatningen Ukraina vil få med EØS-midlene er eventuelle grenseoverskridende prosjekter som dagens mottakere av EØS-midler vil sette i gang med ukrainske partnere. Disse prosjektmidlene vil kun være av kompetanseoverførende karakter, da infrastrukturelle samarbeidsprosjekter i Ukraina ikke vil kunne oppfylle kravene til kontroll med prosjektmidler (samtale med Weisz i sept. 2006). Det mest konkrete tegnet på at midler vil kunne finne veien til ukrainske partnere finnes i de slovakiske og polske MoUene der samarbeid med Ukraina nevnes som et konkret mål innunder innsatsområdet for regional utvikling og grenseoverskridende samarbeid. I den polske MoUen er utvikling av økoturisme foreslått som et slikt samarbeidsområde (EFTA 2006b). Viktigere for den norske miljøforvaltningen er derimot vår egen bilaterale bistand til Ukraina. Denne vil mer enn tredobles fra 8 mill. kroner i 2006 til 26 mill. kroner i 2007. Miljøvern og energi er to av hovedinnsatsområdene (Utenriksdepartementet 2006c).

4.4 Oppsummering av EØS-midler til miljøarbeid

Selv om det ennå er tidlig i prosessen kan vi si noe om EØS-midler på miljøområdet ut fra rammedokumentene og de første utlysningene i Polen, Ungarn og Tsjekkia.

Polen:

- Investeringsprosjekter på miljøområdet er rettet mot klimaendring og helsedimensjonen til det sjette miljøhandlingsprogrammet p.g.a. fokuset på termomodernisering og vann- og kloakkrensing.
- Biodiversitet er ikke nevnt som et mulig finansieringsområde for investeringsprosjekter, kun kapasitetsbygging.
- Innsatsområdet for bærekraftig utvikling skal finansiere kapasitetsbygging innenfor en lang rekke områder som miljølære, klimaendring og biodiversitet, ved hjelp av kun 2 % av de utlyste midlene.

- En tydelig skjev fordeling i søknadsmassen mellom investeringsprosjekter og kapasitetsbygging på miljøområdet, med kun 22 søknader til kapasitetsbygging og over 660 til investeringsprosjekter.
- Polen vil få et stort NGO-fond som har potensiale til å bli en sentral kilde for miljøprosjekter i sivilsamfunnet.

Ungarn:

- Innsatsområdet for miljøvern er i de ungarske rammedokumentene mindre fokusert på energisparing og infrastruktur enn i Polen. Tvert om prioriteres kapasitetsbygging og styrking av sivilsamfunnet.
- Prioriteringsområdet for bærekraftig utvikling har fått et fokus på biodiversitet i form av økologiske landbruksprosjekter.
- En forholdsvis stor andel miljøprosjekter sendes til FMO. Disse spenner nokså jevnt over mange ulike miljøområder, i motsetning til Polen der noen få typer investeringsprosjekter er dominerende
- Miljøorganisasjonene får et eget fond på en million euro.

Tsjekkia:

- Innsatsområdet for miljøvern i de tsjekkiske MoUene favner bredt tematisk og omfatter både investeringsprosjekter og kapasitetsbygging i alle områdene dekket av det sjettede miljøhandlingsprogrammet.
- På miljøområdet er flest søknader mottatt for kommunal avfallshåndtering. Der er derimot ikke like stor ubalanse som i Polen.
- Innsatsområdet for bærekraftig utvikling er utydelig i MoUene og utlysningsdokumentene. Kun én søknad ble levert på dette området.
- Biodiversitet er et tilgjengelig prosjektområde i Tsjekkia. Det nest største antallet miljøprosjekter ble mottatt på dette feltet.
- Deler av NGO-fondet på 10 millioner euro vil benyttes til miljøarbeid i Tsjekkia.

5 Samsvarende og komplementære midler?

5.1 Finansieres arbeid med de reelle miljøutfordringene?

Presentasjonen av de ulike finansieringsordningene i Polen, Ungarn og Tsjekkia viser at den planlagte EU-finansieringen for 2007-2013 i sum er nokså samsvarende med både de fire overordnede innsatsområdene i det sjette miljøhandlingsprogrammet og de institusjonelle utfordringene knyttet til miljøarbeid i SØE-landene. Strukturfondene er særlig opptatt av å finansiere investeringsprosjekter innen energisparing og luftforurensing, vann og avløp, avfallshåndtering og ren teknologi, samt noe naturforvaltning og biodiversitet. De ulike fellesskapsprogrammene vil kunne trå til der strukturfondene ikke strekker til, til bevaring av biodiversitet og ulike former for kapasitetsbygging.

I rammedokumentene for EØS-finansiering er det lagt opp til en nesten like bred bruk av midler som for EU-ordningene samlet. EØS-midlene skal kunne finansiere både investeringsprosjekter og kapasitetsbygging og alle de tematiske områdene fra det sjette miljøhandlingsprogrammet er representert. I tillegg til ordinære utlysninger er det planlagt ulike særfond for å støtte forskning, prosjektutvikling og sivilsamfunnet. Denne tematiske bredden har fulgt finansieringen hele veien, fra norsk MDs liste over foreslåtte innsatsområder (vedlegg 1), til mottakerlandenes utlysninger på miljøområdet (møte i polsk MD i okt. 2006, vedlegg 3). For giverlandene er dette en fornuftig måte å tilnærme seg arbeidet med EØS-midlene på, siden man skaper rom for at mottakerlandene selv får bestemme hva de vil finansiere, i tråd med kravet om mottakerstyring og en idé om at mottakerne kan finne nisjeområder for disse midlene, som ikke allerede er dekket av annen finansiering. Norske myndigheter er like fullt opptatt av kvaliteten på prosjektene som finansieres, og synes lite om at polske myndigheter vil bruke alle pengene på miljøområdet til å isolere offentlige bygninger¹⁹ når det er såpass mange andre viktige miljøsaker (møte i norsk UD i okt. 2006).

5.1.1 Pragmatisk miljøfinansiering

Som miljøbevegelsen påpeker er det en viss skjevhet i EUs strukturfondsfinansiering, også i det nye langtidsbudsjettet 2007-2013. For dem er EU-kommisjonen fokusert på "big business" og den økonomiske dimensjonen til Lisboa-strategien, og for lite flink til å minne de østlige EU-landene på at den raske utviklingen der ikke må gå på bekostningen av miljøet i altfor stor grad (samtaler med Stoczkiewicz og Lang i sept. 2006). Dette er pragmatikk som finnes på alle politikkområder, og betyr at enkelte former for miljøfinansiering, som biodiversitet,

¹⁹ Bruk av EU- og EØS-midler til såkalt termomodernisering har vært en kontroversiell sak. EU-kommisjonen har tidligere vært lite glad for å benytte midler til dette da det ofte er små prosjekter med stor fare for korrupsjon og brudd på EU-regler om at strukturfondene ikke skal være offentlig støtte (state aid) (samtale med Kolivas i sept. 2006). Samtidig er termomodernisering av stor hjelp til fattige polske kommuner, og en effektiv måte å redusere energibruk og bedre folks levekår (møte i Polsk MD i okt. 2006).

er utfordrende fordi det ofte ikke finnes en naturlig kobling til økonomisk vekst. Pragmatikken blir spesielt tydelig i SØE-landene der mange mennesker fremst av alt ønsker seg en arbeidsplass og en vesteuropeisk levestandard. Polen har den høyeste arbeidsledigheten i Europa på 15 %, og er også blitt kraftig kritisert av både EU-kommisjonen og miljøbevegelsen for ikke å holde sine forpliktelser knyttet til finansiering av Natura 2000 nettverket (BBC News 11.8.2006).

Den samme pragmatiske tilnærmingen er også å spore for EØS-midler. Myndigheter i Polen og til dels Tsjekkia har valgt en finansieringsprofil som er i samsvar med strukturfondenes prioriteringer, med fokus på investeringsprosjekter som handler like mye om økonomi som å bevare miljøet. Fokuset i de ungarske rammedokumentet er noe ”mykere”, og ligner mer på finansieringen fra fellesskapsprogrammene, med mer kobling til kapasitetsbygging enn infrastrukturell utvikling (vedlegg 3). Når det er sagt må også planlagte særfond tas i betraktning for å få et helhetsinntrykk. I nettopp Polen og Tsjekkia vil EØS-midlene finansiere store NGO-fond. Disse vil trolig bli viktige arenaer for å løse en del av de institusjonelle utfordringene knyttet til kapasitetsbygging og sivilsamfunnets deltakelse på miljøområdet.

5.2 Komplementære EØS-midler?

”En viktig lærdom fra de eksisterende finansieringsordningene er at programmene bør sees i sammenheng med hva andre land og institusjoner støtter” (Miljøverndepartementet 2006).²⁰ Miljøverndepartementet har ønsket å samarbeide med EU-kommisjonen om EØS-finansieringen i SØE-landene fordi dialog og kontakt med EU er sett på som viktig for å skape gode miljøprogrammer. Dialog har det også vært, da EU-kommisjonen var en aktiv forhandler på vegne av mottakerlandene når EØS-midlene skulle fordeles. FMO-kontoret er lagt til Brussel fremfor en av de sentraleuropeiske hovedstedene, og Generaldirektoratet for regional politikk insisterer på å ”screene” alle prosjektene som mottar støtte fra EFTA/EØS-landene. Siden både EU- og EFTA/EØS-midler er mottakerstyrte, ofte av de samme fagdepartementene, må en vurdering av komplementariteten først og fremst ta høyde for den praktiske anvendelsen av midlene i mottakerlandene.

5.2.1 Tematisk overlapp, størrelsesmessig komplementaritet

Gjennomgangen av rammedokumenter og utlyste midler i denne utredningen viser et visst overlapp mellom strukturfondene og EØS-midler på miljøområdet. Overlappet er i stor grad tematisk og gjelder infrastrukturelle investeringsprosjekter innen vann og kloakkrensing, energisparing og avfallshåndtering. Størrelsesmessig er finansieringsordningene derimot komplementære til hverandre, i og med at EØS-midlene finansierer mindre prosjekter enn strukturfondene. EØS-ordningenes nedre prosjektgrense på 250.000 euro er lav selv for fellesskapsprogrammene, og mye

²⁰ De ”eksisterende finansieringsordningene” refererer her til EØS-midlene i Spania, Portugal, Hellas og Irland i forkant av EU-utvidelsen i 2004 (Miljøverndepartementet 2006).

lavere enn prosjektene finansiert av samhörighetsfondet. Denne komplementariteten gagnar kommunal sektor, noe som er synlig i både Polen og Tsjekkia. Første utlysning i disse landene fikk inn flest kommunale søknader, for henholdsvis termoisolering og avfallshåndtering (FMO 2006a, Lefnerová 2006). Det går også frem av de første utlysningene at næringslivet og sivilsamfunnet viser interesse for EØS-midlene, og har leverer mange prosjektsøknader i flere av mottakerlandene (Det tsjekkiske finansdepartementet 2006, Hajós 2006).

5.2.2 For komplementære midler?

Den størrelsesmessige komplementariteten kan gjøre EØS-midlene for populære. Erfaringene fra de første utlysningene av EØS-midler er at det i gjennomsnitt søkes om ti ganger mer midler enn det utlyses. Hver søknad har gjerne flere store vedlegg, og det er en ressurskrevende jobb å behandle alle disse søknadene. Den voldsomme søknadsmengden vil også føre til stor skuffelse hos søkere som har lagt ned mye tid og penger i søknader som blir forkastet (møte i polsk MD i okt. 2006).²¹

Søknadsmengden fra de første utlysningene i 2005 og 2006 kan sees på som et unaturlig stort press på EØS-ordningene i denne tidsperioden, i og med at EU-midler har vært i en omstillingsfase i forkant av det nye langtidsbudsjettet fra 2007 (Norconsult 2006). I så fall kan en tenke seg at søknadsmengden for EØS-midler vil avta noe når EU-finansieringen starter opp igjen i 2007. Er dette tilfellet, vil også EU-midler kunne finansiere gode prosjekter som dessverre ikke har mottatt EØS-finansiering.

²¹ Søkerne bruker opptil 80.000 kroner til å utarbeide søknadene (Aftenposten 25.10.06).

6 Konklusjoner om EU- og EØS-midler på miljøområdet

I denne utredningen er EU- og EØS-midlene på miljøområdet i SØE-landene Polen, Ungarn og Tsjekkia presentert. Det er så diskutert hvorvidt de ulike midlene adresserer de reelle miljøutfordringene i disse landene og om de tar høyde for hverandre. Fordi EU-midlene for 2007-2013 fortsatt er på tegnebrettet mens EØS-finansieringen ikke er fullstendig iverksatt er det vanskelig å besvare disse spørsmålene fullt ut. Dessuten har den begrensede rammen for denne utredningen betydd at ikke alle aspekter ved miljøfinansiering i de nye EU-landene kunne vurderes. Noen foreløpige konklusjoner finnes imidlertid, og det vil kunne være interessant å følge opp disse i videre forskning.

- EØS- såvel som EU-midlene har fått et bredt miljøfokus i rammedokumentene som er i tråd med hovedutfordringene i det sjette miljøhandlingsprogrammet. Erfaringene fra tidligere EU-finansiering og første utlysningsrunde for EØS-midler viser derimot at myndighetene på et noe pragmatisk vis prioriterer noen miljøområder mer enn andre, og at det blir en skjevhet i søknadsmassen som reflekterer dette.
- Miljøutfordringene som prioriteres er gjerne de der det ligger sterke argumenter om økonomisk eller sosial utvikling bak. Energisparing, vann og kloakkrensing, og avfallshåndtering er slike utfordringer. Biodiversitet får mindre oppmerksomhet og må sies å være en taper i miljøfinansieringssammenheng.
- Myndighetene satser generelt mer på infrastrukturelle investeringsprosjekter enn kapasitetsbygging og støtte til sivilsamfunnet. For kapasitetsbygging vil trolig EUs fellesskapsprogrammer og EØS-midlenes ulike særfond være viktigere enn strukturfondene og de generelle EØS-utlysningene.
- Prioriteringene for finansiering på miljøområdet varierer i de tre landene som er studert i denne utredningen. Mens myndighetene i Polen har tatt grep for å benytte EØS-midler på hovedsakelig ett miljøområde, viser Ungarn og Tsjekkia tegn til å ha etablert en bred miljøfinansiering.
- EU- og EØS-midler utfyller hverandre størrelsesmessig, og EØS-ordningene er trolig blitt populære fordi de støtter mindre prosjekter enn det tidligere EU-finansiering har gjort. Mindre prosjekter fører imidlertid til flere søknader og ekstra administrative utfordringer med å behandle disse.

6.1 Anbefalinger for fremtidige EØS-midler

For SØE-landene som ble EU-medlemmer i 2004 er det generelt for sent å tenke på hvordan ting kunne ellers vært gjort, siden forvaltningsapparatet er på plass og EØS-midler lyst ut. Det er likevel mulig å tenke fremover, på prioriteringer som kan gjøres annerledes for EØS-

finansiering i Romania og Bulgaria, og muligens også i dagens mottakerland etter at denne finansieringsrunden tar slutt i 2009.

Miljøbevegelsen mener at EØS-ordningene preges av EU-finansieringen på godt og ondt. EØS-midlene har kunnet trekke på den positive lærdommen fra EU-finansieringen i de nye medlemslandene samtidig som de arver byråkratiet og andre delvis negative aspekter ved EU-finansieringen, som ikke nødvendigvis kler de små EØS-ordningene like godt. De mener at når "annerledeslandet" Norge først skal bruke ressurser på å lage et parallelt finansieringssystem til EU-midlene, så burde målet være at man prioriterer viktige og ambisiøse områder som både Norge har stor kompetanse innenfor, og som ikke dekkes i særlig grad av EU-midler (samtaler med Reinvang og Frisvold i aug. og september 2006).

6.1.1 Innsnevring av innsatsområdene

"Miljøvern" og "bærekraftig utvikling", de to miljøprioriteringsområdene i dagens EØS-ordninger er vide og litt vage. Dette gir myndighetene i mottakerlandene stor frihet til selv å tolke hva disse prioriteringene innebærer, og kan positivt skape stor fleksibilitet og et godt eierforhold til midlene. Samtidig mister giverlandene sine muligheter til å fremme egne interesser og bilateralt samarbeid. Kritikerne mener EFTA/EØS-landene ble "tatt litt på senga" da EØS-finansiering skulle opprettes for 2004-2009. Viktige debatter gikk ikke internt i giverlandene om målsetting og nasjonale ønsker med EØS-midlene – kun hvor mye penger det skulle bidras med. Det ble heller ikke gjort egne forstudier av situasjonen i mottakerlandene, som kunne styrket giverlandenes sak i forhandlingene om finansiering (samtaler med Reinvang og Frisvold i aug. og sept. 2006).

En innsnevring av prioriteringsområdene til EØS-midlene både generelt og spesifikt på miljøområdet kan gi fokusert eksponering på de utvalgte områdene, og vil kunne minske både de administrative kostnadene og den store søknadsstrømmen. Dette er først og fremst viktig i Polen som fikk inn over 600 søknader på miljøområdet fra første utlysning.

6.1.2 Øremerking av midler til miljø

Øremerking er en annen måte å snevre inn EØS-finansieringsordningene på. De første utlysningene vitner om at 23-25 % av EØS-midlene vil benyttes til prosjekter innenfor prioriteringsområdene miljøvern og bærekraftig utvikling. Det er vel og bra, men det er ingenting i veien for at EFTA/EØS-landene kan kreve en øremerking av en større andel til miljøarbeid i forhandlingene om EØS-midler, selv om disse i utgangspunkt skal være mottakerstyrt. En slik øremerking vil gagne miljøområder som ikke har lett for å integreres i den økonomiske og sosiale utviklingsdebatten i SØE-landene. Biodiversitet er et slikt område, og for LIFE+ vil minst 40 % av midlene øremerkes biodiversitetsprosjekter (Samtale med Owen i sept. 2006).

6.1.3 Styrking av gjennomgående hensyn

Et allerede ambisiøst grep som EØS-midlene tar på vegne av miljøet er å kreve at alle EØS-støttede prosjekt må ta stilling til ”bærekraftig utvikling”, som et av fire gjennomgående hensyn. FMO har utviklet en sjekkliste som søkerne må ta utgangspunkt i, med mål om at disse skal oppfordres til å tenke på miljøet i en overordnet kontekst (samtale med Weisz i sept. 2006). I følge miljøbevegelsen blir en enkel sjekkliste for lettvin, og de foreslår f.eks. at EØS-midlenes sjekklistepunkt for grønne innkjøp utvikles til å bli et strengt krav om miljøsertifisering av alle innkjøp i tilknytning til et prosjekt. Strengere krav ville kunne presse søkere til å måtte tenke konsekvent på miljødimensjonen i alle faser av sine prosjekter, og EØS-midlene ville fremstått som enda mer ambisiøse på dette miljøområdet enn det de gjør i dag (samtale med Reinvang i aug. 2006).

Samtidig oppleves disse gjennomgående hensynene allerede som frustrerende for søkere i SØE-landene, fordi EØS-søknadene på dette punktet er nokså forskjellige fra tilsvarende EU-søknader (møte i polsk MD i okt. 2006).

6.1.4 Forslag til nye nisjeområder for miljøfinansiering

En tanke som går hyppig igjen hos intervjuobjektene mine, spesielt de fra miljøbevegelsen, er å la EØS-midlene skille seg ut fra EU-ordningene på miljøområdet. De har følgende forslag til nye nisjeområder for fremtidige EØS-midler.

Planlegging av offentlig transport og trafikkavviklingstiltak

Norge har lange erfaringer med kollektiv transport og introduksjon av bomringsystemer. Dette er utfordringer som bare blir større i de nye medlemslandene ettersom levestandarden øker og flere kjører bil. EU-midler finansierer ofte infrastrukturen på dette feltet men i mindre grad utredningen og planleggingen av bæredyktige prosjekter (samtale med Stoczkiewicz i sept. 2006).

Næringsutvikling og biodiversitet

Skape næringsutvikling og arbeidsplasser i forbindelse med Natura 2000-områder, og generelt å utvikle gode finansieringsideer for biodiversitet. Dette er en av de aller største miljøutfordringene fordi det er vanskelig å se den økonomiske nytten av dyre- og plantevern. Økoturisme inngår allerede i dagens EØS-ordninger som et mulig finansieringsområde. Dette begrepet brukes dessverre ofte mer som et markedsføringstriks enn som et reelt bærekraftig turismekonsept (samtale med Lang i sept. 2006).

Bærekraftig landbruk

Fremme bærekraftige landbruksprosjekter i områder der det har blitt drevet økologisk småskalalandbruk i mange år. Ekstern finansiering kan være et insentiv til bevaring av biodiversitet og en motvekt til landbruks-

subsidier fra EU, som ofte fører til en industrialisering av landbruket. En bærekraftig landbrukssektor er en nøkkelfaktor for utviklingen i Romania (samtale med Reinvang i aug. 2006).

Miljøkonsekvensutredninger

Miljøkonsekvensutredninger av både prosjekter (EIA) og programmer (SEA) er ikke alltid like grundig gjennomført på grunn av både tidsnød og inkompetanse, og i noen tilfeller er det fristende for myndigheter i SØE-landene å trekkes gamle, utdaterte prosjekter frem fra skuffen siden det plutselig foreligger finansieringsmuligheter for disse. EØS-midler kan benyttes til å bedre evalueringen av planer for prosjekter og utviklingsprogrammer, og utvikling av alternative planer når dette nødvendig (samtale med Stoczkiewicz sept. 2006).

Helhetlig vannforvaltning av Donau

Det omfattende rammedirektivet for vann er en stor utfordring for EUs lengste elv, som i tillegg renner gjennom unionens fattigste medlemsland. Eksterne midler trengs til koordineringen av dette arbeidet, og bruk av EØS-midler til dette formålet har i tillegg en god reklameverdi (samtale med Lang i sept. 2006).

Tettere samarbeid med sivilsamfunnet i mottakerlandene

Utviklingen av finansieringsprogrammene for EØS-midlene må skje i samråd med hele samfunnet for at de skal treffe de reelle utfordringene godt. For Romania og Bulgaria burde norske myndigheter derfor påse at det arrangeres workshops og utvikles mekanismer for planleggingen av finansieringsordningene som *fra starten av* lytter til et bredt lag av samfunnet (samtale med Krzeczunowicz i sept. 2006).

Litteratur

- Aftenposten 25.10.2006. "Fortviler over sta nordmenn". Morgenutgaven s18-19
- BBC News 11.08.2006. "EU warns Poland over environment"
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4783233.stm>
- Bellona (2002) *Norsk "NEI" til EU-miljøprogram*
http://www.bellona.no/norwegian_import_area/internasjonalt/eu/26721
- CEE Bankwatch Network (2006) *Allocations for 2007-2013. Preliminary breakdown of EU funds planned in Central and Eastern European countries.*
http://www.bankwatch.org/billions/Allocations_in_CEE.pdf
- Cockbain, Erik (2006) *Civil society and democratic consolidation in Poland. ENGOs and the programming of EU funds.*
Masteroppgave i statsvitenskap, UiO
- Dagens Næringsliv 19. oktober 2006. *Norsk smertegrense for EØS-millioner.*
(http://www.dn.no/forsiden/utenriks/article901317.ece?WT.svl=article_image)
- Dahl, Agnethe (1999) "Miljøpolitikk - Full tilpasning uten politisk debatt." I Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.* 127-149.
Bergen: Fagbokforlaget
- Det polske regionaldepartementet (2006a) *National strategic reference framework 2007-2013.*
<http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/English/National+Development+Plan/>
- Det polske regionaldepartementet (2006b) *Program Operacyjny. Infrastruktura i srodowisko.*
http://www.funduszspojnosci.gov.pl/NR/rdonlyres/796161C0-3D1D-4080-B41F-FFC133D43C79/21885/POIS_PORM_010806r3.pdf
- Det tsjekkiske finansdepartementet (2006) *Annual Report no. 1 on the Implementation of EEA Financial Mechanism in the Czech Republic.*
http://www.eeagrants.org/downloads/Other/Beneficiary_State_-_Annual_Meeting_Minutes/Czech_annual_report.pdf
- Det tsjekkiske regionaldepartementet (2006) *National strategic reference framework 2007-2013.* Versjon 4, mai 2006.
- EFTA (2005) Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS).
<http://secretariat.efta.int/Web/Publications/FactSheets/EEA/FACTSHEET%20NOR%20webversion%202005.pdf#search=%22protokoll%2038a%22>
- EFTA (2006a) *Financial Mechanisms Status Report.* 1994-1998 og 1999-2003. <http://www.eeagrants.org/financialmechanisms>

- EFTA (2006b) *Memoranda of Understanding*.
<http://www.eeagrants.org/index.php?name=CmodsDownload&file=index&req=viewdownload&cid=3&orderby=dateD>
- EFTA (2006c) *Sustainable Development Policy and Guide*.
http://www.eeagrants.org/downloads/Guidelines/Sustainable_development_policy_guide.pdf
- EFTA (2006d) *Open calls for proposals*.
<http://www.eeagrants.org/index.php?name=CmodsDownload&file=index&req=viewdownload&cid=8&orderby=dateD>
- Euro Info Centre (2006) Nyhetsbrevet MAP-mail. Oktober 2006.
- EU-kommisjonen (2002) *Fælles ansvar for en grønnere fremtid. EU og miljøet*. Luxembourg: Generaldirektoratet for presse og kommunikasjon.
- EU-kommisjonen (2006a) *The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012*.
<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>
- EU-kommisjonen (2006b) *Cohesion Policy 2007 and 2013: Factsheets*
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm
- (EU-kommisjonen 2006c) *Assessment profiler for the environmental dimension of national strategic reference frameworks and operational programmes 2007-2013*. Internt document.
- EU-kommisjonen (2006d) *Environment: Commission welcomes Council agreement on LIFE+*. Pressemelding 27.06.06.
- EU-kommisjonen (2006e) *Rural Development: Commission finalises annual funding for Member States for 2007-2013*. Pressemelding 12.09.06.
- EU-kommisjonen (2006f) *Commission decides allocation of EU aid under the European Fisheries Fund*. Pressemelding 04.10.06.
- Europa Media (2006) *EU Funding in brief. EU 2007-2013*
<http://www.eucenter.org/download/fundopp/finbrief.pdf>
- Europaparlamentet og Rådet (2002) Avgjørelse nr. 1600/2002/EF av 22. juli 2002 om fastleggelse av Fellesskapets sjette miljøhandlingsprogram.
- European Environmental Agency (2005) *The European environment. State and outlook 2005*.
http://reports.eea.europa.eu/state_of_environment_report_2005_1/en
- European Environmental Agency (2006) *Energy and environment in the European Union - Tracking progress towards integration*.
http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_8/en/
- EØS-avtalen (1992). <http://www.lovddata.no/all/hl-19921127-109.html#map0>
- FMO (2006a) Statistikk over behandlede søknader i Polen. Epost fra Matus Minarik ved Financial Mechanism Office, 26.10.06

- FMO (2006b) Statistikk over behandlede søknader i Ungarn. Epost fra Edyta Kuzminska ved Financial Mechanism Office, 20.10.06
- Hajós, Réka (2006) Statistikk fra første søknadsrunde i Ungarn. Epost fra Réka Hajós ved det Byrået for nasjonal utvikling i Budapest. 20.10.06
- Hildebrand, Philipp M. (2005) "The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International regime?" I Jordan, Andrew (red.) *Environmental Policy in the European Union*. 2 utgave, 19-41. London: Earthscan.
- Institute for European Environmental Policy (2006) *Drowning in process? The implementation of EU's 6th Environmental Action Programme*.
http://www.eeb.org/activities/env_action_programmes/IEEPFinalRport6EAP-April2006.pdf
- Lefnerová, Ludmila (2006) Statistikk fra første søknadsrunde i Tsjekkia. Eposter fra Ludmila Lefnerová i Det tsjekkiske finansdepartementet. 10.10.06 og 24.10.06
- LIFE (2006) *Søknadsdatabase for tidligere LIFE-prosjekter*.
<http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.home&cfid=17491342&cftoken=e9cd4b-000cefe0-5d13-14e0-89e9-839b11f70000>
- Miljøverndepartementet (2006) *Norges forslag til prioriterte satsningsområder på miljøområdet*.
<http://odin.dep.no/md/norsk/samarbeid/europeisk/tema/finansiering/sordningene/022021-230106/dok-bn.html>
- Norconsult (2006) *A Review of the Polish implementation of the EEA Grants with focus on experiences from the first open call for proposals in Poland*. Sluttrapport april 2006.
- Price, Frank & Aldous, Alison (2005) *Handbook for Environmental Project Financing*. Brussels: EU-kommisjonen.
- Rådet (2006a) Forordning (EF) nr. 1083/2006 av 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Det europeiske fondet for regional utvikling, Det europeiske sosialfondet og Samhørighetsfondet og opphevelsen av forordning (EF) nr. 1260/1999.
- Rådet (2006b) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) – Outcome of the European Parliament's second reading*. Notat 25.10.2006.
http://ec.europa.eu/environment/life/news/lifeplus_ep2ndread.pdf
- Rådet (2006c) Avgjørelse av 20. februar 2006 om Fellesskapets strategiske retningslinjer for utvikling av landdistriktene i programmeringsperioden 2007-2013 (2006/144/EF).
- Rådet (2006d) Forordning (EF) nr. 1198/2006 av 27. juli 2006 om Det europeiske fiskerifondet

- Skjærseth, Jon Birger (2004) *International regimes and Norway's Environmental Policy*. Aldershot: Ashgate.
- Utenriksdepartementet (2006a) *Rapport: Handlingsplanen for søkerlandene til EU 2001-2003*.
<http://www.dep.no/ud/handlingsplanen/>
- Utenriksdepartementet (2006b) *EØS-midlene. Årsrapport 2005-2006*.
Utenriksdepartementet: Oslo
- Utenriksdepartementet (2006c) *Statsbudsjettet 2007. Kraftig styrking av bistanden til politiske og økonomiske reformer i Ukraina og Hviterussland*. Pressemelding 06.10.06
<http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/pressepenter/presse/032171-070892/dok-bn.html>
- Verdens Naturfond (2005) *EU Funding for Environment. A handbook for the 2007-13 programming period*. Frankfurt am Main: WWF
- Værnes, Jorunn Birgitte Gjessing (2006) *EØS-finansieringsmekanismene. Hvordan Norge kom til å tidoble sitt bidrag til det europeiske utvidelsesprosjekt*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: UiO
- VanDeveer, Stacy D. og Jo Ann Carmin (2005) "EU Environmental Policy and the Challenges of Eastern Enlargement". I Jordan, Andrew (red.) *Environmental Policy in the European Union*. 2 utgave, 279-294. London: Earthscan.

Liste over samtalepartnere

| Navn | Stilling | Sted og dato |
|--|--|---------------------------|
| Eldrid Nordbø | Spesialrådgiver, Miljø for Europa, Miljøverndepartementet. | Oslo 28. aug. 2006 |
| Rasmus Reinvang | Spesialrådgiver, WWF Norge | Oslo 30. aug. 2006 |
| Magda Stoczkiewicz | Spesialrådgiver, CEE Bankwatch Network | Brüssel 11. sept. 2006 |
| Agnethe Dahl | Miljøråd, Den norske EU-delegasjonen | Brüssel 12. sept. 2006 |
| Philip Owen | Direktør, LIFE-programmet i DG Miljø | Brüssel 12. sept. 2006 |
| Norman Weisz | Miljørådgiver, FMO | Brüssel 12. sept. 2006 |
| Stephanie Lang | Spesialrådgiver, WWF European Policy Office | Brüssel 14. sept. 2006 |
| Paal Frisvold | Spesialrådgiver, Europakontoret/Bellona | Brüssel 15. sept. 2006 |
| Georges Kolivas | Spesialrådgiver, DG Regional Politikk | Brüssel 15. sept. 2006 |
| Paweł Krzeczunowicz | Landrådgiver, FMO | Brüssel 15. sept. 2006 |
| Irek Chojnacki | Generalsekretær, WWF Polen og medlem av styringskomiteen for EØS-midlene i Polen | Telefon 27. sept. 2006 |
| Møte i polsk MD (Grażyna Hadjiraftis og Elzbieta Pietraszko) | Underdirektør og rådgiver, Miljødepartementet i Polen | Warszawa 6. okt. 2006 |
| Møte i norsk UD (Ingrid Schulerud, Steinar Hagen og Torill Johansen) | Avdelingsdirektør, Seniorrådgiver og rådgiver, Utenriksdepartementet | Oslo 27. okt. 2006 |

Vedlegg

Vedlegg 1 Miljøverndepartementets forslag til innsatsområder for EØS-midler.

| | Prioriterte satsningsområder |
|-------------------------------|--|
| Langtransportert forurensning | <ul style="list-style-type: none"> • Planlegging og gjennomføring av program som bidrar til reduserte utslipp av regional og lokal luftforurensning • Tiltak rettet mot fornybare energikilder • Energieffektivisering • Tiltak som kan bistå landene i gjennomføringen av IPPC-direktivet om integrert forurensningskontroll samt datterdirektivene • Oppfølging av kjemikalierregelverket • Kompetanseoppbygging og ekspertsamarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå |
| Avfall/ reduserte utslipp | <ul style="list-style-type: none"> • Utskiftning av forbrenningsovner • Innføring av avfallsforbrenning med energiutnyttelse • Innføring av renere produksjonstiltak som bidrar til å redusere avfalls- og utslippsmengder • Tiltak for å introdusere renere produksjon i industri og offentlig anlegg • Opplæring • Viderebygging av de betydelige investeringene som ble gjort på 90-tallet under Handlingsplanen for Øst-Europa • Samarbeid med de fagsentrene og nettverkene som ble bygget opp med norske midler og som fortsatt er i virksomhet • Tiltakene vil gi en "flying start" og god synlighet for den norske innsatsen |
| Biodiversitet | <ul style="list-style-type: none"> • Sektorintegrasjon av biodiversitet generelt og innen landbruk og skog spesielt • Restaurering av viktige naturtyper (bl.a. våtmarker) • Sikring av allmennhetens rettigheter og tilgang til natur • Vurdering av konsekvenser av privatisering av eiendom • Bevaring av gjenværende åpne villmarksområder • Tiltak som kan bidra til at landene ratifiserer og følger opp de viktigste miljøavtalene på området, herunder "biosafety"-protokollen |

| | |
|--|---|
| <p>Institusjonsbygging, kapasitetsbygging og åpenhet</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Legge forholdene til rette for langsiktig effekt av ordningene • Utvikling av institusjoner • Kunnskaps-/kompetanseoppbygging i miljøforvaltningen på sentralt, regionalt og lokalt nivå • Støtte til åpenhet og invitere til bred deltakelse fra det sivile samfunn i miljøpolitiske beslutningsprosesser • Tilgang til informasjon, åpenhet og inkludering av det sivile samfunn i beslutningsprosesser på miljøområdet for å opprettholde politisk press på miljøforpliktelsene og for å sikre legitimitet for de beslutningene som fattes • Støtte til kapasitetsbygging i miljøforvaltningen og støtte til miljøorganisasjonene i deres arbeid med bevisstgjøring • Politisk mobilisering og aktiv deltakelse, både i forhold til EU og på nasjonalt plan • Støtte til oppfølging av direktivene om tilgang til miljøinformasjon og allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser, tilgang til rettsmidler, direktiv om vurdering av miljøkonsekvenser i tilknytning til utarbeidelse av bestemte planer og program, samt direktiv om miljøkonsekvensutredninger |
| <p>Utdanning/samarbeid</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Introduksjon av Nettverk for Miljølære i de nye medlemslandene • Sikre at tiltak som igangsettes og videreføres er best mulig kunnskapsbasert gjennom støtte til FOU-aktiviteter og forskerutdanning • Videreutvikling av det miljøforskningsarbeidet som allerede eksisterer mellom forskningsmiljøer i Norge og tiltredelseslandene |

(Kilde: Miljøverndepartementet 2006)

Vedlegg 2 Finansieringsområder for EØS-midlene som beskrevet i protokoll 38a av EØS-utvidelsesavtalen og i MoUenes artikkel 6.

Miljøprioriteringene er uthevet i tabellen under (EFTA 2006b).

| Finansieringsområder for EØS-midler | |
|-------------------------------------|--|
| EFTA/EØS-MoU | <ul style="list-style-type: none"> • Protection of the environment, including the human environment, through, inter alia, reduction of pollution and promotion of renewable energy. • Promotion of sustainable development through improved resource use and management. • Conservation of European cultural heritage, including public transport, and urban renewal. • Human resource development through, inter alia, promotion of education and training, strengthening of administrative or public service capacities of local government or its institutions as well as the democratic processes, which support it. • Health and childcare. • Academic research may be eligible for funding in so far as it is targeted at one or more of the priority sectors. |
| Tilleggsområder i norsk MoU | <ul style="list-style-type: none"> • Implementation of Schengen acquis, support of National Schengen Action Plans as well as strengthening the judiciary. • Environment, i. a. with emphasis on strengthening the administrative capacity to implement relevant acquis and investments in infrastructure and technology with priority given to municipal waste management. • Regional policy and cross-border activities. • Technical assistance relating to implementation of acquis communautaire. • Academic research may be eligible for funding in so far as it is targeted at one or more of the priority sectors. |

(Kilde: protokoll 38a og Polsk MoU)

Vedlegg 3. Oversikt over EØS-midlenes innsatsområder til miljøarbeid fra rammedokumentene (MoUene og utlysningstekstene)

Innsatsområdene med hovedvekt på miljø er representert i de lysegrå feltene i tabellene nedenfor. Mer perifere innsatsområder der miljøarbeid fortsatt er relevant er hvite (EFTA 2006b, EFTA 2006d)

Polen – første utlysning

| Innsatsområde / målsetting | prioriteringer i polske rammedokumenter | andel av utlysning |
|--|---|--|
| Miljøvern / Redusere forurensing og fremme fornybar energi gjennom investeringsprosjekter | Miljøvennlige oppvarmingstiltak (bytte ut gamle kullfyrkjeler, promotere kommunale løsninger), termomodernisering av offentlige bygg (isolering), investere i fornybar energi (vann-, sol- og bioenergi), modernisere avløps-systemer, avfallsinnsamling og sortering | 20 % |
| Bærekraftig utvikling / Styrke bærekraftig utvikling i samfunnet gjennom "non-investment" prosjekter. | Effektivisere ressursbruk i industrien, utvikle strategier for bruk av fornybare energikilder, fremme "grønn tenkning" på arbeidsplasser, skape nettverk for miljølæring mellom skoler, sivilsamfunn og lokale myndigheter, beskytte biodiversitet i natura 2000 områder og til sjøs, støtte bærekraftig skogsforvaltning | 2 % |
| Tekniske assistanse til implementering av miljøregulering / Styrke nasjonale og regionale myndighetenes arbeid på miljøområdet | Effektivisere iverksetting av miljølovgivning, kapasitetsbygging | 5 % |
| Forskning / Støtte forskning på alle felt som dekkes av EØS-midler, samarbeid mellom forskning i mottaker og giverland | Forskning på alle prioriteringsområder | 5 % |
| Regional utvikling og grenseoverskridende samarbeid / Utvikle samarbeid med EFTA/EØS-landene, Østersjø-regionen, Hviterussland og Ukraina | Utveksle kompetanse og erfaringer om økologisk turisme over grenser (ett av seks fokusområder) | 9 % |
| NGO-fondet / Miljø og bærekraftig utvikling er ett av tre prioriteringsområder. Finansierte prosjekt på 5.000–250.000 euro (ikke del av 1. utlysning) | Styrke deltakelsen i miljøbevegelsen og deres samarbeid med myndighetene, øke forståelsen rundt miljøspørsmål i befolkningen | € 41,5 mill ca. 1/3 til miljø NGOer |

Ungarn – første utlysning

| Innsatsområde / Målsetting | Prioriteringer i ungarske rammedokumenter | andel av utlysning |
|--|--|-------------------------|
| Miljøvern / Redusere forurensing og fremme fornybar energi | Styrke miljøinformasjon og sivilsamfunnets deltakelse i miljøvern, fremme bruk av fornybar energi, bekjempe støyforurensing, fremme ren produksjon | åpent |
| Bærekraftig utvikling / Styrke bærekraftig utvikling i samfunnet | Oppmuntre til økologisk landbruk og reintroduksjon av tradisjonelle ungarske landbrukstradisjoner, etablere innovasjonssentra og promotere bærekraftig økonomisk vekst | åpent |
| Bevaring av kulturarv | Utvikling av offentlig transport systemer i forbindelse med kulturarv og miljøsatsinger (ett av flere temaer) | åpent |
| Forskning / Støtte forskning på alle felt som dekkes av EØS-midler | Forskning på miljøprioriteringsområder, utvikle FoU-program. | åpent |
| Regional utvikling og grenseoverskridende samarbeid | Utvikling av offentlig transport systemer i forbindelse med kulturarv og miljøsatsinger (ett av flere temaer) | åpent |
| Særfond / Finansiere NGO prosjekt på 10.000–250.000 euro | Styrke deltakelsen i miljøbevegelsen og deres samarbeid med myndighetene, øke forståelsen rundt miljøspørsmål i befolkningen | maks € 2 mill. pr. fond |
| Særfond / Finansiere miljølære prosjekt på 10.000–250.000 euro | Øke forståelsen rundt miljøspørsmål i befolkningen ved å støtte miljølæreprosjekt i regi av miljøorganisasjoner, skoler og andre kursholdere. | maks € 2 mill. pr. fond |

*Tsjekkia – andre utlysning*²²

| Innsatsområde / Målsetting | Prioriteringer i tsjekkiske rammedokumenter | andel av utlysning |
|--|--|-------------------------|
| Miljøvern / Redusere forurensing og fremme fornybar energi | Evaluere innvirkningen av EU-lovgivning på vann, luft og jord i Tsjekkia, styrke kontrollsystemene for miljøet, miljølæring blant myndigheter på alle nivå, lokal avfallshåndtering, fremme bruk av bio- og annen fornybar energi, styrke og bevare biodiversitet, ren teknologi | 20 % |
| Bærekraftig utvikling / Styrke bærekraftig utvikling i samfunnet | Støtte til å implementere EU-strategien om bærekraftig utvikling lokalt og regionalt | 5 % |
| Helse | Matsikkerhetstiltak (et av fire fokusområder) | 23 % |
| Forskning / Støtte forskning på alle felt som dekkes av EØS-midler | Forskning på miljøprioriteringsområder (et av flere fokusområder) | åpent |
| Særfond / Finansiere NGO-prosjekt innenfor alle prioriteringsområdene (ikke del av første utlysning) | Støtte NGOer som jobber innenfor prioriteringsområdene gitt i annekset B, spes. m.h.t. å skape bærekraftig utvikling. Styrke NGOenes aktive deltakelse i den offentlige debatten | € 10 mill (hele fondet) |

²² Jeg tar utgangspunkt i andre utlysning i Tsjekkia siden det finnes tentative allokeringer for denne.

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no
Website: www.fni.no**